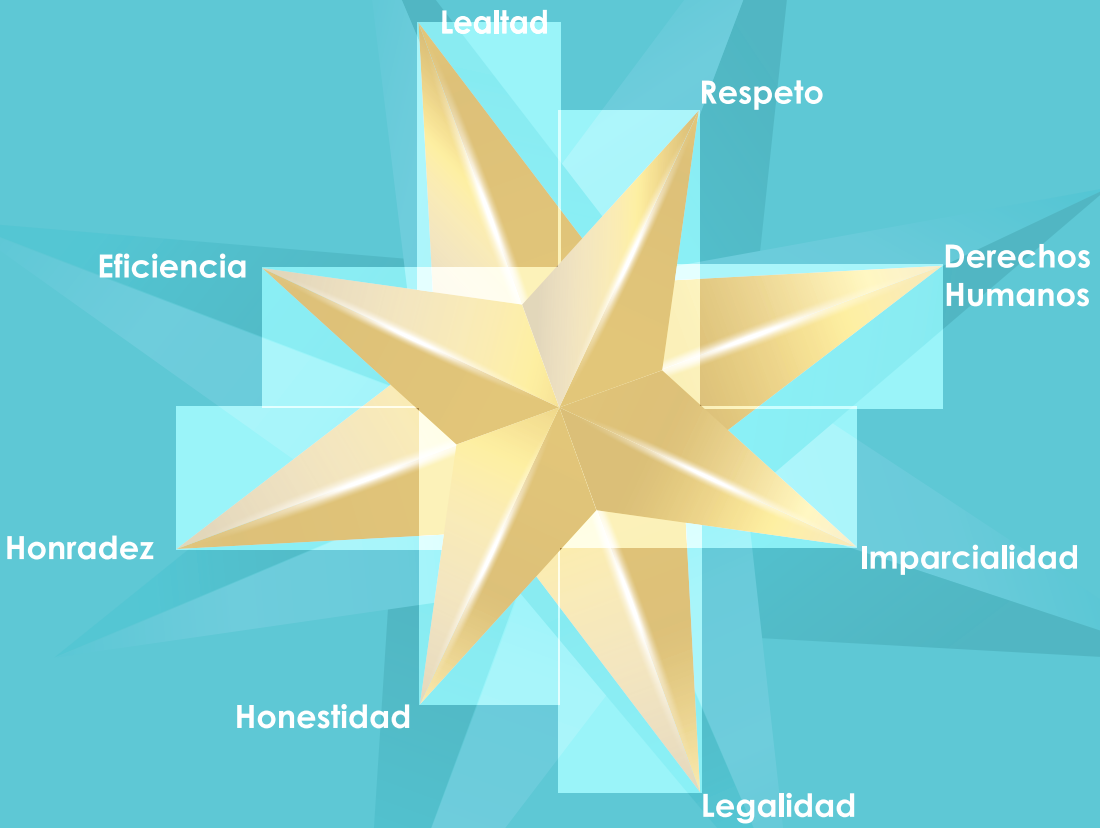
Curso Superior del Sistema Nacional Anticorrupción

El Modelo Mexicano

Rafael Francisco Ortíz de la Torre
Alejandro Carlos Espinosa
coordinadores



Segunda Edición

Prólogo
Manuel Rodríguez Murillo

Órgano Interno de Control
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

Curso superior del Sistema Nacional Anticorrupción

El modelo mexicano

Curso superior del Sistema Nacional Anticorrupción

El modelo mexicano

Rafael Francisco Ortiz de la Torre
Alejandro Carlos Espinosa

Coordinadores

Segunda edición, 2024
©Derechos Reservados por Rafael Francisco Ortiz de la Torre y Alejandro Carlos Espinosa.

©Derechos Reservados por Grupo Criminogenesis S.A de C.V.

©Derechos Reservados sobre el Logo “OIC” por Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI.

©Derechos Reservados sobre el Logo "Diseños y Estrategias Especializadas contra la Corrupción" por Diseños y Estrategias Especializadas contra la Corrupción.

Las características de esta edición son propiedad de Grupo Criminogenesis S.A de C.V.
Calle Agave 61, Fraccionamiento Jardines de Coyoacán, Alcaldía Coyoácan
C.P. 04890 Ciudad de México

www.criminogenesis.com criminogenesis@hotmail.com

Curso Superior del Sistema Nacional Anticorrupción

No. ISBN: 978-607-69944-0-5

Proceso Editorial: Gabriela P. Campos Jiménez

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no de la Editorial.

El Contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por los daños y perjuicios, para quienes reproduzcan, plagien, distribuyan, comuniquen públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte comunicación a través de cualquier medio, sin previa autorización.

Impreso y hecho en México.

Índice

Prólogo
Manuel Rodríguez Murillo 9

CAPÍTULO PRIMERO
Aproximaciones sobre Corrupción

El éxito de un operativo anticorrupción
Rafael Francisco Ortiz de la Torre 17

Ética y valores
Arturo Belmont Martínez 25

Corrupción: situación o circunstancia
José de Jesús Medina Cervantes 31

La corrupción en la administración pública
Rodolfo Juan García Pulido 37

El diagnóstico como estrategia de mejora para la gestión de instituciones en el Sistema Nacional Anticorrupción
Andrés Emiliano Valdez Huerta 45

Corrupción en trámites y servicios gubernamentales
Marlo Alberto González Marín 51

La prevención en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción
Manuel Rodríguez Murillo 55

CAPÍTULO SEGUNDO
Corrupción y Responsabilidad Administrativa

La supletoriedad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas
Luis Martín López Hernández 73

El procedimiento administrativo de responsabilidades
Javier Vargas Zempoaltecatl 77

Atención a denuncias en hechos que impliquen probables faltas administrativas
Francisco Hugo Gutiérrez Dávila 93

Corrupción en las adquisiciones públicas
Francisco Raúl Rosas Solís 105

La corrupción en el régimen de los prestadores de servicios profesionales por honorarios en el estado de Jalisco
Vianey Atziri Rayas Rivera 111

La corrupción en las organizaciones públicas vista desde la auditoría
Jaime Humberto Benítez Esparza 117

Valoración de pruebas en el procedimiento disciplinario de responsabilidades en el neoconstitucionalismo
Felícitas Margarita Ávila Díaz 123

Defensor de oficio en el procedimiento de responsabilidad administrativa en la Ley General de Responsabilidades Administrativas
José Daniel Villa Contreras 129

CAPÍTULO TERCERO
Corrupción y Sistema Penal

Sistema de justicia penal y el Sistema Nacional Anticorrupción en México: Su complementariedad
Alejandro Carlos Espinosa 137

Ausencia de tipificación de conductas de violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas 147
Leonel Antonio Vázquez Briceño

Combate a la corrupción o criminalización del Servidor Público
Manelich Castilla Craviotto 153

CAPÍTULO CUARTO
CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Organismos no jurisdiccionales o administrativos en materia de derechos humanos denominados *ombudsman*
Noé Guadalupe Salinas Flores 165

Aprendiendo del otro: medidas internacionales para mejorar la lucha contra la corrupción en México
Karla Margarita Barba Ruiz Esparza 171

CAPÍTULO SEXTO
TRANSFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN MÉXICO: DE LA DEFENSA INSTITUCIONAL A LA INTEGRIDAD EMPRESARIAL

Fortalecimiento del tejido empresarial en México a través de políticas de integridad: Un análisis crítico de su impacto y relación con el Sistema Nacional Anticorrupción
Paola Martínez Rodríguez 181

En defensa de las Instituciones en México
Salvador Vázquez Caudillo 189

Corrupción y percepción
Raúl R. Medina Rodríguez 197

CAPÍTULO QUINTO
Corrupción y Política Legislativa

Relevancia del Sistema Nacional Anticorrupción para el Estado mexicano
Manuel Navarrete Hernández 209

Percepción de corrupción: estudio comparativo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Finlandia
Alonso Sandoval Uribe 217

PRÓLOGO

La corrupción es un mal que ha estado en nuestro mundo desde hace muchísimo tiempo y tiene un amplio espectro de consecuencias por demás negativas para la sociedad mundial, menoscaba el estado de derecho, mina la democracia, da pie a violaciones de los derechos humanos, permite la creación y desarrollo de la delincuencia organizada, la desigualdad y otras amenazas a la seguridad humana, y esto sólo por mencionar algunas de estas consecuencias.

En ese sentido, la corrupción no es privativa de México, este fenómeno se ha instalado en todo el orbe, en atención a que, sin importar raza, tamaño, tipo de economía, o ideología, afecta especialmente a los países pobres o en vías de desarrollo por el desvió de recursos que se hacen.

En nuestro país si bien han existido leyes, normas y políticas públicas que buscan combatir este flagelo, no ha sido posible por la complacencia o bien por el poco interés que se ha mostrado, aunado al tema social, en donde incluso se han acuñado frases como "el que no tranza no avanza" o "no me des, ponme donde hay".

Desafortunadamente en nuestro país tenemos también elevados índices de impunidad y es un gran lastre para el desarrollo nacional, ha propiciado carencias en todos los sectores, tanto públicos como privados que han incidido en terrenos esenciales como la educación, salud y seguridad pública, solo por citar algunos.

Este libro verá la luz en atención a que desde el año 2008 se otorgó autonomía constitucional al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), misma que se inscribe en el artículo 26, inciso B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a partir del año 2017, le otorgó autonomía técnica y de gestión al Órgano Interno de Control en el INEGI, la cual si bien se ve reflejada en la normatividad, es hasta el 2019 que es nombrado el primer Contralor del Instituto por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con lo que se fija un derrotero en la política anticorrupción al interior de este organismo, en este sentido es que se impulsa el presento esfuerzo editorial.

Desde el Órgano Interno de Control que me honro en dirigir, ha buscado fortalecer una cultura de la legalidad, rendición de cuentas, transparencia y

mejora continua de la gestión pública, para de este modo contribuir al combate a las prácticas de corrupción, mediante la prevención, detección y sanción de aquellas faltas administrativas cometidas por los servidores públicos del Instituto contribuyendo así al combate de este flagelo.

En el marco de la misión del Órgano Interno de Control, se dio inicio al Diplomado en el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual constituye el antecedente de esta segunda edición. Esta obra recoge la valiosa experiencia y visión de sus participantes, ponentes y expertos, sumando las perspectivas de autores comprometidos desde diversas trincheras y enfoques. Su objetivo es aportar un conocimiento profundo sobre el fenómeno de la corrupción y ofrecer prácticas efectivas para su combate dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.

El presente libro fue coordinado por los doctores Rafael Francisco Ortiz de la Torre y Alejandro Carlos Espinosa, es el caso que el primero de los mencionados fue el coordinador del Diplomado del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual cuenta con conocimiento en las buenas prácticas, por lo que es de apreciarse su artículo que abre estos trabajos denominado *El éxito de un Operativo Anticorrupción*.

Destaca el artículo del maestro Arturo Belmont Martínez, destacado académico y jurista quien aborda el análisis *Ética y valores*, un tema deontológico fundamental que sin duda es el pie de rama para el desarrollo de la obra.

En su colaboración el abogado José de Jesús Medina Cervantes, con experiencia profesional al interior del Órgano Interno de Control en el INEGI, hace un análisis sobre *Corrupción: Situación o circunstancia,* dejando al lector decantarse por la posibilidad que argumentativamente más le convenza.

Rodolfo Juan García Pulido desde su trayectoria profesional como contador público ha combinado su experiencia en la administración pública con la adquirida en la iniciativa privada, lo que le permite transmitir al lector una visión de conjunto por lo que nos obsequia su artículo *Corrupción en la Administración Pública*.

El Diagnostico como estrategia de mejora para la gestión de instituciones del Sistema Nacional Anticorrupción, es sin duda una muy interesante reflexión sobre esta buena práctica que debe formar parte de la cultura de la legalidad en las instituciones y por ello se aprecia el documento de Andrés Emiliano Valdés Huerta.

Cierra el capítulo primero denominado *Aproximaciones sobre corrupción* Marlo Alberto González Marín, con el tema *Corrupción en trámites y servicios gubernamentales,* conjuntamente con la aportación del suscrito con el tema *La prevención en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción,* en donde presento a la prevención como herramienta para combatir los actos de corrupción y responsabilidades administrativas a partir de casos de éxito en el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El capítulo segundo es nodal en el presente trabajo por abordar a la corrupción a partir de las responsabilidades administrativas y al respecto Luis Martín López Hernández nos presenta el artículo *La supletoriedad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,* entender esta variable procedimental es fundamental para las partes que participan en estos procedimientos seguidos en forma de juicio.

Quien mejor, que el sobresaliente Doctor Javier Vargas Zempoaltecalt que, en atención a su amplia experiencia en el servicio público como Titular de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, plasme de manera clara, sistemática e integral *El procedimiento Administrativo de Responsabilidades,* que servirá a quienes por primera vez se aproximan para tener una visión de conjunto y a los expertos para abrevar de su calificado conocimiento, artículo actualizado en esta Segunda Edición.

Francisco Hugo Gutiérrez Dávila es un experto profesionista que ha tenido actividades de relevancia en la Administración Pública Federal y Estatal, e incluso desempeño actividades legislativas, nos comparte su experiencia a través de su artículo *Atención a denuncias de hechos que impliquen probables faltas administrativas,* propuestas de acciones para reducir la brecha entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas, su práctica y su aplicación real.

Un tema prácticamente atribuido a las administraciones en turno, es el relativo a la *Corrupción en las adquisiciones públicas,* análisis que se aprecia a Francisco Raúl Rosas Solís.

Mención aparte merece Vianey Atziri Rayas Rivera quien presenta el tema *La corrupción en prestadores de servicios profesionales por honorarios en el Estado de Jalisco,* que tiene la virtud de mirar el modelo desde lo local.

En esta línea de pensamiento de responsabilidades administrativas, Jaime Humberto Benítez Esparza con una amplia trayectoria en el tema de la fiscalización, mira el fenómeno desde otro ángulo y al respecto nos comparte el ensayo *La corrupción en las organizaciones públicas vista desde la auditoría.*

Igualmente es de apreciarse la participación de la abogada Felícitas Margarita Ávila Díaz, quien aborda el tema de *Valoración de pruebas en el procedimiento disciplinario de responsabilidades, a la luz del neoconstitucionalismo.*

Concluye este apartado del curso superior, correspondiente al capítulo segundo, José Daniel Dávila Villa Contreras con una figura muy interesante que desarrolla en su colaboración *Defensor de oficio en el procedimiento de responsabilidad administrativa en la Ley General de Responsabilidades Administrativas*.

El vínculo del Derecho Penal con el administrativo o a la inversa como se desee ver, es tratado en este tercer capítulo denominado Corrupción y Sistema Penal, *Sistema de Justicia penal y el Sistema Nacional Anticorrupción en México: Su complementariedad,* por acreditados investigadores, el Dr. Alejandro Carlos Espinosa fue Juez de la Corte Interamericana, destacado abogado,

académico y director de la Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal Criminogenesis, quien además forma parte del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, plantea el tema Sistema de Justicia Penal y el Sistema Nacional Anticorrupción en México: Su complementariedad.

Por su parte, Leonel Antonio Vázquez Briceño, observa una importante debilidad en la norma administrativa de responsabilidad y nos presenta su análisis sobre la *Ausencia de tipificación de conductas de violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas*.

Cierra este capítulo tercero el Maestro Manelich Castilla Craviotto, quien fuera comisionado de la otrora Policía Federal, destacado académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales y otras instituciones de educación superior y consultor en justicia penal y seguridad, expone el tema denominado *Combate a la corrupción o criminalización del servidor público,* análisis que hoy en día cobra una gran relevancia al amparo de las reformas en materia de combate a la corrupción. Tema que invita al debate y que hace de libros como este, el punto de partida para el debate de altura.

El capítulo cuarto está dedicado a un eje transversal en el tema de la *corrupción y derechos humanos,* así el maestro en el sistema acusatorio adversarial Noé Guadalupe Salinas Flores, quien ha ejercido diversos cargos en la administración pública federal y estatal, nos comparte desde su experiencia el tema relativo al Ombudsman.

Karla Margarita Barba Ruiz Esparza, experta en derecho constitucional y amparo, escribió acerca de *Aprendiendo del otro: medidas internacionales para mejorar la lucha contra la corrupción en México.* Mirar al derecho comparado es la mejor forma de sumar buenas practicas.

Manuel Navarrete Hernández, quien cuenta con una amplia trayectoria como contador público especializado en responsabilidades, quien además ha sido formador de destacados servidores públicos, reflexiona profundamente y realiza un análisis denominado *La relevancia del sistema nacional anticorrupción para el Estado Mexicano*.

La maestra Paola Martínez Rodríguez especialista en temas de compliance, en su artículo titulado *"Fortalecimiento del tejido empresarial en México a través de políticas de integridad: Un análisis crítico de su impacto y relación con el Sistema Nacional Anticorrupción",* nos comparte una propuesta novedosa sobre las estrategias en el sector empresarial para combatir la corrupción, entre ellas las políticas de integridad adecuadas al marco legal, como una mejor práctica a nivel internacional.

Por su parte el autor Salvador Vázquez Caudillo, cuya experiencia es notable en el campo de las ciencias políticas y administración pública, hace una importante reflexión de la relevancia que tienen los organismos constituciona-

les autónomos destacando su rol esencial como equilibrios al Poder Ejecutivo en su ensayo denominado *"En defensa de las Instituciones en México"*.

Asimismo, el maestro Raúl R. Medina Rodríguez, experto en administración pública, en su ensayo *"Corrupción y percepción"* relata de una manera exponencial el entendimiento de la corrupción y cómo es percepcibida por la sociedad.

Cierra este recorrido por el Sistema Nacional Anticorrupción el licenciado en administración pública Alonso Sandoval Uribe quien hace un estudio comparativo denominado Percepción de corrupción: Estudio comparativo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República *de Finlandia,* este contraste obligado entre los índices más bajos y de los más elevados invita al debate, al análisis, pero sobre todo a la propuesta seria y responsable.

Como se aprecia el libro hace un recorrido sustancial desde diferentes abordajes y perspectivas sobre las buenas prácticas en materia de combate a la corrupción y nos invita a pasar del discurso a la praxis y de la ignorancia a la solvencia en el terreno de la legalidad por parte de los servidores públicos que en muchos casos por falta de capacitación desconocen el contenido, análisis y posibles consecuencias de apartarse de la norma.

La Corrupción no se disculpa, no se perdona, se combate, se castiga, si no se convierte en impunidad"
ANÓNIMO

Mtro. Manuel Rodríguez Murillo
Titular del Órgano Interno de Control en el INEGI

CAPÍTULO PRIMERO

APROXIMACIONES SOBRE CORRUPCIÓN

El éxito de un operativo anticorrupción

Rafael Francisco Ortiz de la Torre[1]

ABSTRACT

Un tema de vital trascendencia en la vida social, cultural, económica y política de todo país es la corrupción. Al respecto, el papel de los órganos fiscalizadores se vuelve fundamental, ya que, no obstante, existe un Sistema Nacional Anticorrupción, es indispensable la operación del mismo a través de acciones eficientes, que permitan disminuir los índices de corrupción. En ese sentido, la interrogante sería ¿cuál es la debida estrategia?, y ¿en qué consiste un verdadero operativo anticorrupción exitoso?, a partir de la respuesta, se vuelve conveniente analizar a detalle, los pasos y estrategias a seguir para la implementación de acciones verdaderamente efectivas en esta materia.

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Responsabilidad administrativa; 3. Dualidad penal administrativa; 4. Operativos anticorrupción; 5. Estrategias. 6. Fuentes de información.

[1] Licenciado en Derecho titulado con mención honorífica, Maestro en Juicios Orales titulado con excelencia académica, Doctorante en Anticorrupción y Sistema de Justicia, cuenta con cinco diplomados; cinco Doctorados Honoris Causa; Coordinador y coautor en cinco libros publicados por la UNAM, Policía Federal, la Guardia Nacional, y el Órgano Interno de Control en el INEGI, catedrático fundador de varios diplomados en el Sistema Nacional Anticorrupción, ha ocupado más de 10 cargos como funcionario del Gobierno Federal, 5 a nivel Director General en la Secretaría de la Función Pública y Policía Federal, y 7 como Titular del Área de Quejas de distintas entidades a nivel federal. Socio fundador de Diseños y Estrategias Especializadas contra la Corrupción, empresa certificada a nivel internacional en la norma ISO 37001:2016, en contra del Soborno.

1. Introducción

El Sistema Nacional Anticorrupción, encuentra su esencia en la necesidad real de construir estrategias efectivas de combate a la corrupción. Como su nombre lo indica es un sistema y como tal lleva la imperiosa necesidad de entender la operación del mismo, a través de distintas teorías o fundamentos. Yo me inclinó más en la teoría de los sistemas, en el entendido de que la sociedad opera como un conjunto de subsistemas que interactúan entre sí.

Esta teoría nació en primer lugar como teoría de las máquinas y después se aplicó en el ámbito de la biología. La teoría sociológica de Niklas Luhmann refiere que la sociedad no es entendida como un conjunto de individuos, sino como procesos de comunicación, y es precisamente la sociedad el sistema social que abarca todas las acciones comunicativamente.

Así como operan los sistemas en el nivel macro, considero que deben operar todos los subsistemas en las Instancias Fiscalizadoras a efecto de contar con un caso de éxito. Y la pregunta sería, ¿es caso de éxito el que lleva a un servidor público a la cárcel, o el que permite capacitar a 1000 funcionarios y de esta manera optimizar sus habilidades y por consecuencia evitar que incurran en faltas administrativas?

2. Responsabilidades Administrativas

En el Sistema Nacional Anticorrupción una de las líneas estratégicas es el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Al respecto, es fundamental el conocimiento de los principios, obligaciones y procedimientos previstos en la legislación de la materia, así como de las conductas graves y no graves. En el tema de la responsabilidad de los servidores públicos la Ley General de Responsabilidades Administrativas es aplicable para los tres niveles de Gobierno a saber el Federal, Estatal y Municipal, en los tres poderes de la unión y al regular su actuación establece el catálogo de obligaciones, así como las respectivas sanciones, atendiendo a un esquema legal involucrado en los sistemas ius naturalistas de Montesquieu y Rousseau, encarnados en la actualización del Contrato Social y el esquema de pesos y contrapesos fiscalizados por una Ley General.

En este esquema los Órganos Internos de Control juegan un papel fundamental en las labores de fiscalización, para ello cuentan con dos Áreas estratégicas, la de Auditoría y la de Investigación.

Al respecto, es menester destacar que los criterios jurisprudenciales marcan la necesidad y obligación por parte de los entes fiscalizadores de realizar sus diligencias, investigaciones y auditorías de manera exhaustiva, de tal forma

que puedan contar con los todos elementos necesarios para la correcta aplicación de la norma y con ello, proteger los principios de derecho.

En ese sentido es fundamental que las actuaciones tanto del Área de Auditoría como las de Investigación, se encuentren debidamente fundadas y motivadas, pero que también las Autoridades Fiscalizadoras atiendan los nuevos principios tutelados en la ley de la materia como lo son el de oportunidad, exhaustividad, eficiencia, el de presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos.

Sobre el particular, si no se atienden dichos principios, se corre el riesgo de que se genere un nuevo criterio jurisprudencial similar al anotado en párrafos anteriores.

3. Dualidad Penal Administrativa

Hoy en día, no se puede conceptualizar un operativo anticorrupción exitoso, sin pensar en la responsabilidad penal, ya que, si recordamos aquellos operativos de usuario simulado [2]implementados en los años 2006 a 2012, la actuación de la autoridad penal era indispensable. Hoy cobra importancia el criterio de la autoridad jurisdiccional que hace referencia a la aplicación de los principios penales en el procedimiento administrativo sancionador.[3]

Así las cosas, dentro del concepto de un operativo exitoso incrustado en un sistema dentro de un Órgano Interno de Control, es fundamental conocer los cipios del derecho penal y conceptos fundamentales como la Tipicidad[4] [5]y la

---

[2] http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/usuario simulado.html#:~:text=Los%20operativos%20de%20Usuario%20Simulado,de%20un%20servicio%20o%20beneficio.

[3] Registro 174488, Instancia: Pleno, Tesis: P./J. 99/2006, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de a Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565. Materia: Constitucional, Administrativa, Tipo: Jurisprudencia. "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."

[4] Registro digital: 2021902, Jurisprudencia, Materias(s): Administrativa, Décima Época, Instancia: Plenos de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Libro 77, Agosto de 2020 Tomo VI, Tesis: PC.I.A. J/159 A (10a.), Página: 5530, *"procedimiento de responsabilidad resarcitoria. Al cumplir los requisitos para considerarlo parte del derecho administrativo sancionador, le son aplicables los principios de tipicidad y presunción de inocencia, por lo que la carga de la prueba sobre el daño o perjuicio causado al erario recae en la autoridad fiscalizadora"*

[5] Registro digital: 2022148, Aislada, Materias(s): Administrativa, Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Libro 78, Septiembre de 2020 Tomo II, Tesis: X.2°.2A (10a.), Página: 969, "PROCEDIMIENTO

Teoría del Delito, ya que, si los criterios jurisprudenciales hacen referencia a los mismos, sería un craso error no conocerlos.

Asimismo, es conveniente referir que existen nuevos criterios de un Tribunal Colegiado de Circuito que establecen que para imponer sanciones penales y administrativas es necesario que no exista identidad de Sujeto, Hecho, y Fundamento conjuntamente atento al principio Non Bis in Idem, criterio que obliga a la cautela y análisis de las Instancias Fiscalizadoras.

Lo anterior en virtud de las reformas en materia penal al tratamiento que se dará a los delitos cometidos por servidores públicos, donde si no se delimitan correctamente las actuaciones de las autoridades administrativas y penales pueden converger principios legales al amparo de la legislación penal en el derecho administrativo sancionador, que de no ser aplicados con método y ciencia, podrían ocasionar aberraciones jurídicas en el tratamiento y aplicación de sanciones al amparo del Sistema Nacional Anticorrupción en su dualidad penal.

4. Operativos Anticorrupción

En la actualidad suenan en medios de comunicación grandes casos de corrupción detectados por Instancias Fiscalizadoras, que generan molestia en la sociedad y desprecio hacia los funcionarios señalados, lo anterior derivado de acciones de investigación o auditoría que reflejan hallazgos importantes, que permiten hablar de casos de éxito contra la corrupción. La interrogante sería: ¿en realidad estamos frente a un caso exitoso o frente al inicio de un posible caso anticorrupción eficiente?

Es importante reflexionar, cuándo termina un caso anticorrupción, ¿Cuándo el servidor público es separado de su cargo?, ¿Cuándo se detecta una irregularidad administrativa grave?, ¿Cuándo se sanciona al servidor público en la vía administrativa?, ¿Cuándo el funcionario es llevado a la cárcel?, ¿Cuándo se aplica una sanción económica?, ¿Cuándo se da a conocer a la sociedad el nombre del funcionario corrupto?, ¿Cuándo se libra orden de aprensión contra el servidor público? o, ¿Cuándo se tiene una sentencia sancionatoria firme contra el funcionario que cometió un acto de corrupción?

ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LA FALTA DEL SEÑALAMIENTO DE LA CONDUCTA E HIPÓTESIS NORMATIVA INFRINGIDA POR EL SERVIDOR PÚBLICO DEL PODER JUDICIAL AL MOMENTO DE REALIZAR LA CITACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO, PROVOCA SU ILEGALIDAD, POR VULNERAR EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD Y EL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."

Así las cosas, la reflexión orilla a reconsiderar el tema y las acciones necesarias para estructurar un sistema de operativo anticorrupción exitoso.

5. Estrategias

De lo expuesto, antes de hablar de una estrategia o fórmula mágica, es necesario visualizar y planificar una correcta capacitación en primera instancia.

En ese sentido, vuelvo a mi razonamiento inicial del concepto de un operativo exitoso, esto es, si las autoridades administrativas fiscalizadoras competentes no se encuentran capacitadas y los servidores públicos tampoco conocen el Sistema Nacional Anticorrupción, ¿Cuál es el caso exitoso, el que permite detener momentáneamente a un funcionario o el que permite capacitar a miles de servidores en ese sentido, esto es, si las autoridades administrativas fiscalizadoras competentes no se encuentran capacitadas, y los servidores públicos tampoco conocen el Sistema Nacional Anticorrupción, ¿Cuál es el caso exitoso, el que permite detener momentáneamente a un funcionario o el que permite capacitar a miles de servidores públicos?

Por lo que la primera estrategia es la capacitación, el correcto conocimiento de la norma, las obligaciones de los servidores públicos y las novedades de las reformas legales.

El segundo paso para un operativo exitoso es contar con el servidor público ideal para el puesto, tener un adecuado sistema de selección del personal fiscalizador, es decir, que cuente con el perfil y conocimientos necesarios para el correcta interpretación y aplicación de la norma.

El tercero es respetar los principios establecidos en las Leyes para las correctas investigaciones y auditorías, en el entendido de que se deben delimitar perfectamente los tramos de responsabilidad, la adecuación de la conducta a la norma infringida y la correcta utilización de los principios de oportunidad, exhaustividad, eficiencia, el de presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos.

El cuarto paso es una excelente defensa del caso ante las autoridades jurisdiccionales, lo que obliga al conocimiento de los criterios y jurisprudencias para llegar a tener un caso firme.

La quinta estrategia es mantener un trabajo en equipo en todo el proceso desde el inicio de la auditoría y la investigación hasta la obtención de la sentencia firme, suena fácil y muy seguramente es un tema hasta considerado obvio, pero la práctica profesional y la experiencia me ha demostrado que este último paso, es más difícil que el de la capacitación o la correcta integración.

La sexta estrategia consiste en acudir a las mejores prácticas internacionales, a efecto de implementar acciones documentadas científicamente en diferentes países y organizaciones internacionales, tales como la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y Transparencia Internacional por citar algunas.

A efecto de compartir algunas, de manera enunciativa y no limitativa, las certificaciones ISO, son mejores prácticas internacionales que fortalecen de manera preventiva y correctiva el combate a la corrupción.

Dos en particular son muy útiles en las circunstancias sociales y políticas en todo el mundo, y México no es la excepción, a saber, la ISO 37001:2016, conocida como ISO Antisoborno, y la 27001, encargada de la seguridad de la información.

Así las cosas, con esta última sugerencia cierro el presente artículo recordando que el Sistema Nacional Anticorrupción como su nombre lo indica, es un sistema, y si en las Instancias Fiscalizadoras no actúan como tal, esto es, como un sistema integrado por subsistemas, que dependen el uno del otro para su engranaje en armonía y con excelencia, entonces no podemos hablar de casos de éxito.

Hoy México requiere de funcionarios de excelencia, perfectamente capacitados, con un sólido esquema de valores y virtudes y con alta preparación en capacidades gerenciales entre éstas, el trabajo en equipo para poder generar el cambio que la sociedad nacional e internacional exige en materia del combate a la corrupción.

6. Fuentes De Información

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/usuario-simulado.html#:~:text=Los%20operativos%20de%20Usuario%20Simulado,de%20un%20servicio%20o%20beneficio.

Registro 174488, Instancia: Pleno, Tesis: P./J. 99/2006, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de a Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565. Materia: Constitucional, Administrativa, Tipo: Jurisprudencia. "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."

Registro digital: 2021902, Jurisprudencia, Materias(s): Administrativa, Décima Época, Instancia: Plenos de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Libro 77, Agosto de 2020 Tomo VI, Tesis: PC.I.A. J/159 A (10a.), Página: 5530, "PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. AL CUMPLIR LOS REQUISITOS PARA CONSIDERARLO PARTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, POR LO QUE LA CARGA DE LA PRUEBA SOBRE EL DAÑO O PERJUICIO CAUSADO AL ERARIO RECAE EN LA AUTORIDAD FISCALIZADORA".

Registro digital: 2022148, Aislada, Materias(s): Administrativa, Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Libro 78, Septiembre de 2020 Tomo II, Tesis: X.2º.2A (10a.), Página: 969, "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LA FALTA DEL SEÑALAMIENTO DE LA CONDUCTA E HIPÓTESIS NORMATIVA INFRINGIDA POR EL SERVIDOR PÚBLICO DEL PODER JUDICIAL AL MOMENTO DE REALIZAR LA CITACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO, PROVOCA SU ILEGALIDAD, POR VULNERAR EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD Y EL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."

Ética y valores

Arturo Belmont Martínez[1]

> La ética es un código de valores que guía nuestras decisiones y acciones, y determina el propósito y rumbo de nuestras vidas. AYN RAND

Abstract

Hablar de valores, es hablar de un tema difuso y subjetivo, los valores se comparten entre la colectividad, sin embargo, pueden ser tanto individuales como universales, dependiendo la cantidad de individuos que los adopten, y su característica principal es la carga positiva que se les atribuye.

SUMARIO: 1. Los valores 2. La Ética 3. Conclusiones.

1. Los valores

Los valores son características y formas de actuar compartidas, que nos permiten tener una convivencia social en equilibrio en un tiempo y espacio determinado. Son juicios valorativos generalizados y aceptados en grupos sociales que los consideran efectivos y deseables para su bienestar, sin embargo, dichos valores pueden variar dependiendo del grupo social, la edad de sus integrantes, ideología o cultura.

El estudio de los valores recae en la axiología, rama de la Filosofía que se encarga de estudiarlos, ordenarlos y clasificarlos.

Este compartir de ideas positivas denominadas valores, alcanza su máxima expresión en los denominados valores universales, que presumen supremacía

[1] Lic. en Derecho. Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM desde hace 24 años. Director y Presidente del Colegio de Profesionales en Derecho A.C. Fue Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Latina. Fue rector de la Facultad de Derecho de la Ciudad de México. Actualmente Vicerrector de la Facultad de Derecho de la Ciudad de México. Consultor jurídico en diversos programas de televisión en TV Azteca.

sobre cualquier otro valor de carácter específico. Los valores universales considerados normas de convivencia, deseables y válidas para todo el mundo, y se consideran propias de la naturaleza humana. Es bajo esta premisa que estas normas alcanzan la jerarquía de 'máximas' o valores universales.

Como ejemplo de estos valores universales, podemos mencionar *lato sensu*: el respeto a la otredad, la libertad, la solidaridad, la justicia, la igualdad, la responsabilidad, la honradez, la verdad, la paz, entre muchos otros que ha forjado conceptualmente el hombre.

Muchos de estos valores están intrínsecamente relacionados o derivan de otros, **su importancia radica en que contribuyen de manera determinante a mejorar las condiciones de vida de la sociedad y a preservar la dignidad de los seres humanos.**

Además de estos valores universales, previamente se ha mencionado la existencia de valores de carácter más individual o de generalización más reducida, valores específicos o relativos de las culturas, localidades o grupos sociales. Estos valores son subjetivos y su permanencia y alcance es menor que la de los universales.

Los valores universales y relativos o individuales se conjugan para dar características propias a los grupos sociales de determinada época y lugar.

Y es así, como con estos preceptos y/o valores vamos construyendo lo que llamamos ética, y aunque se suponen propios de la naturaleza humana, también se pueden aprender y comprender a través de procesos educativos o reeducativos.

Estos valores universales y relativos son el cimiento de lo que denominamos ética. La palabra ética proveniente del término griego *"Ethikos"* que significa *carácter*, y hace referencia a un conjunto de declaraciones valorativas o morales, que se pueden entender como afirmaciones que definen lo que es bueno o malo, prohibido o permitido. La ética entonces, estudia a la moral desde una perspectiva general, y da las directrices sobre cómo se debe de actuar según los valores colectivos, por lo que la podemos definir como la ciencia del comportamiento moral.

2. La ética

La ética no es coercitiva en sí misma, coadyuva a la aplicación de las normas legales pero su incumplimiento no implica una sanción punitiva, aunque si implica una sanción de carga moral y desaprobación social.

La ética se divide en distintas ramas, dos de las más importantes es la ética normativa que es la rama que estudia los criterios para determinar el carácter correcto e incorrecto de las acciones; y, por otro lado, la ética aplicada, que se refiere a cuestiones específicas de la realidad.

La ética aplicada nos acerca a temas y aspectos cotidianos, al ejercicio diario de la realidad, es decir la forma en como aplicamos toda esta carga valorativa a el quehacer rutinario de las sociedades.

Las distintas sociedades y culturas diferencian la jerarquía y el peso que le atribuyen a los valores específicos de su realidad, de ahí lo subjetivo de los valores y por ende de la ética. Sin embargo, existen sociedades con una fuerte carga ética que atribuyen mucha fuerza a estos valores, lo que les da cohesión y resistencia a su convivencia social y les permite impulsar el desarrollo de sus colectividades.

Justamente en nuestra sociedad mexicana, los valores simbolizan una figura conceptual sumamente importante, México integra y porta un cúmulo de valores extenso que se ven reflejados en su cotidianidad y por su puesto en sus normas jurídicas. Estos valores de gran profundidad en el inconsciente mexicano han determinado su historia y su estructura de organización social y política.

Este conjunto de valores en su aspecto positivo ha fortalecido una cultura íntegra que refuerza temas como la familia, la equidad, la solidaridad, el respeto, la legalidad entre muchos otros. Pero México también enfrenta un aspecto negativo muy recóndito que ha traído consecuencias negativas al desarrollo del país y ha impactado en las relaciones entre los individuos y más extremadamente en el desarrollo y evolución de México como nación.

Es así como muchos de estos valores se van difuminando, confundiendo y perdiendo en la práctica y más gravemente en el imaginario del mexicano. La ética, el civismo, el derecho enfrenta una contradicción entre teoría y práctica en nuestro país, pues con la evolución propia del mexicano y la influencia de otras culturas han llegado a contraponerse.

Como ejemplo tenemos una de las mejores Constituciones a nivel mundial, que fundamenta enteramente su parte dogmática, en valores que el Estado mexicano entendido como una nación que comparte ciertas características aglutinadoras culturales, debe adoptar de manera obligatoria, y se compromete a ello, por algo estos principios se han constitucionalizado.

Pero no solo el gobierno se compromete a profesar con estos valores, sino que también todos aquellos individuos que se ostenten como mexicanos, deberán guiarse bajo estos principios, y al ser los mexicanos quienes integran nuestra administración pública, nos encontramos ante una relación directa por parte del ejercicio de la función pública y los valores, como individuos y como gobierno.

Un país sin valores y sin ética, está destinado a la decadencia, que se manifestará en forma de pobreza y corrupción. Retomar los valores éticos e incorporarlos de manera decisiva en el actuar cotidiano de los gobiernos y de los servidores públicos es una necesidad imperante y urgente si queremos impulsar el desarrollo integral de México.

Sin ética, el desarrollo integral de nuestro querido país se ha visto afectado gravemente en la época contemporánea. Analizar sobre la falta de valores y la escasez de valores en México, principalmente por parte de los ciudadanos, se ha transformado en un tema que ha enfermado a varios sectores públicos, privados y otros diversos ámbitos de la sociedad, siendo uno de los más dañados el relacionado con la función de la Administración Pública; un área importante, incluso fundamental para el desarrollo económico, social y político de nuestro país.

La falta de ética en el interior de las instituciones públicas puede deberse a varios supuestos entre los más importantes encontramos los dos siguientes aspectos:

- La ideología del individuo en cuestión y los valores que predica.
- El entorno que lo orilla a una cierta situación o a un actuar.

A partir del entendimiento de que la ética corresponde a la disciplina filosófica que estudia lo bueno y lo malo, y sienta bases para que cada individuo pueda determinar una moral, y su relación con el comportamiento humano, el individuo es quien es responsable de decidir, actuar y conducirse por medio de los valores y reglas que definen una acción entre lo correcto y lo incorrecto.

Dentro del ambiente en el que se desarrolla un servidor público, no importa cuanto razonamiento, inteligencia o conocimientos se emplee al momento de prestar u ofrecer un servicio, los resultados de dicha acción siempre estarán sujetos a la situación que lo rodea y es en este punto, cuando se aplica la ética.

La moral debe verse como el grupo de normas y costumbres que tienen como objeto regular la conducta y el comportamiento de las personas, para lograr el bien general, o en otras palabras, establecen lo que esta bien o esta mal, debe informar el proceder hacia lo bueno, lo justo, lo correcto y el buen proceder en sociedad considera lo bueno y lo malo.

Ejemplo, un servidor público con capacitación permanente, estudios de especialidad o posgrado, cuenta con los conocimientos necesarios para realizar sus funciones conferidas de forma óptima al público o sociedad, pero este omite, esconde, engaña, información en su trabajo para obtener un beneficio personal, no está actuando de manera moral, aún y cuando sigue formando parte el estudio de la ética.

Los valores, vistos desde su perspectiva, son las cualidades inherentes a los individuos, que nos humanizan porque mejoran nuestra condición como personas y perfeccionan nuestra relación directa con el entorno que nos rodea. Los valores se encuentran ya implícitos dentro de los servidores públicos, como ciudadanos es una característica que exigimos tengan quienes desempeñan esta función, independientemente de que se decida actuar o no con base a ellos, pero la mayoría de las entidades en las que se divide el poder que rigen el Esta-

do, los han institucionalizado como principios rectores e incorporado al quehacer cotidiano de los servidores públicos.

La moral, la ética y los valores que profesamos como servidores públicos dentro de la administración, son conceptos que no sólo nos determinan e identifican como individuos de acuerdo con un criterio filosófico, religioso, humano o político, sino que se manifiesta en los resultados que presentamos y todo funcionario se debe hacia la sociedad.

3. Conclusiones

Entre mayor esfuerzo ético empleemos día con día para realizar nuestro trabajo profesionalmente y basándonos en principios y valores; mayores beneficios y mejores resultados obtendrá la comunidad a la que pertenecemos, y todos saldremos beneficiados; haciendo a un lado el beneficio personal, que es lo que ha quebrantado nuestros valores al momento de ejercer la administración pública.

Por consecuencia para que haya mejores resultados en nuestro país se tiene que atender de manera global y prioritaria el tema de la ética y los valores, indistintamente en todos los sectores de la sociedad, así como en todos los grados de educación, siendo fundamental en la educación básica, puesto que, si tratamos el problema desde la raíz, combatir esta deficiencia será más sencillo.

La vida es un proyecto personal y colectivo, todo nuestro actuar impacta en nuestro núcleo social, estamos interconectados unos con otros. Como integrantes de este gran proyecto personal, social, nacional y mundial; dejemos legado, dejemos historia, dejemos ejemplo, dejemos escuela, dejemos nuestra enseñanza y nuestro hacer cotidiano como una guía que sirva para impactar positivamente en la vida de las personas.

Con visión global y de largo plazo, desde la trinchera que nos toque a cada quien, con las prácticas y modos que cada uno adopte, aprovechando nuestras habilidades talentos al servicio de la sociedad.

Demos mejores resultados, innovemos todos los días, regeneremos los valores confundidos y fortalezcamos los positivos para dar los óptimos resultados, echémosle ganas a la vida echémosle talento, siempre acompañado de mejora continua, pero sobre todo seamos conscientes y responsables del impacto de nuestro proceder en nuestra vida, en la vida de nuestro entorno, y en las futuras generaciones.

> La ética es saber la diferencia entre lo que tienes derecho de hacer y lo que es correcto hacer.
>
> Potter Stewart

CORRUPCIÓN: SITUACIÓN O CIRCUNSTANCIA

José de Jesús Medina Cervantes[1]

Abstract

La corrupción es un fenómeno que se ha incrementado desde siglos atrás y el combate hacia ésta ha crecido y se está volviendo un tema constante en la agenda de los países y sociedades, empero es un trabajo arduo, pues es un enemigo prácticamente invisible, aunque sus consecuencias son muy palpables, por lo que de cierta forma las normas establecidas y la cooperación de la ciudadanía en conjunto con los sectores público-privado han sido elementos fáctico en esta lucha frontal que ha ido mejorando.

Sumario. 1. Introducción 2. La Corrupción. 3. La Corrupción en el Servicio Público 4. La Corrupción y las Mejores Prácticas 5. Conclusiones.

1. Introducción

La corrupción se advierte desde muchos y variados puntos de vista, empero, la abordaremos desde dos enfoques sobre la base de la coacción de esta figura, la primera es la corrupción situacional y la segunda es la corrupción circunstancial; la primera, la podríamos definir como el conjunto de factores o circunstancias que afectan a alguien o algo en un determinado momento, de igual manera dentro de ésta definición o término se desprenden diferentes factores circunstanciales, tales como la educación, la economía, la cultura y la sociedad, elementos que juegan un papel muy importante para que una persona que forma parte de un entorno tome o no la decisión de corromperse o corromper, a la aversión que nace desde el seno de estos conceptos, la llamaremos corrupción circunstancial.

[1] Director de Denuncias, Investigaciones y Evolución Patrimonial en el INEGI.

Es importante mencionar que si bien las situaciones y las circunstancias, aunque pareciera tienen un enfoque similar, no lo son, empero se complementan una con la otra, considerando que la corrupción situacional es la que coloca al individuo en una situación de especial necesidad o la circunstancial la que proviene del entorno del individuo, ya sea obligándolo a buscar soluciones rápidas sin importar el tipo de consecuencia jurídica, moral y ética que conlleve el acto, o haciendo que las influencias del entorno imperen sobre su voluntad, por lo que sus valores, principios y reglas de integridad, lo que haya aprendido en su familia, en su educación, en su comunidad o de su gobierno, se podrían poner a prueba, incidiendo al colocarlo ante un momento de decisivo, ya sea que se ajuste a la norma o decida si se convierte en un agente corruptor o uno corrompido.

Es por esto que resulta primordial realizar un estudio sobre los diferentes factores situacionales y entornos, en los que se desenvuelve los individuos para poder identificar este fenómeno de manera rápida y sencilla, así como utilizar o en su caso mejorar las medidas de control contra la corrupción.

2. La corrupción

La Secretaría de la Función Pública define a la corrupción como un abuso de poder para un beneficio propio, lo cual resulta cierto, ya que generalmente este tipo de acciones desleales se genera en puestos altos donde los individuos tienen poder sobre ciertas decisiones y actos trascendentes, en aquellos que están investidos de poder y deciden realizar un acto de corrupción porque se vuelven ambiciosos y codiciosos, lo cual los orilla a realizar dichos actos, sin importar el daño que lleguen a generar. Lo anterior viene de la mano con la trasgresión a los valores y principios que se tienen, ya que éstos son los que ayudan a tener una distinción de lo que se está permitido hacer y lo que no, tales como: competencia por mérito, disciplina, economía, eficacia, eficiencia, equidad, honradez, imparcialidad, integridad, lealtad, legalidad, objetividad, profesionalismo, rendición de cuentas y transparencia; por lo que si estos valores y principios, no se imparten y refuerzan desde una temprana edad o no se les da el mérito merecido, no será suficiente y la distinción de lo anteriormente mencionado se verá distorsionado, por lo que el caer en la realización de actos de corrupción será más común o algo normalizado.

La educación juega un rol muy importante dentro del combate a la corrupción, ya que la formación académica y de igual manera la que se enseña en casa es de suma importancia, para que la persona que formara parte de la sociedad respete las normas y vele por el bien común de la sociedad, la educación es uno de los factores principales para la prevención y de igual manera el con-

trol de esta figura, esto en cuestión de que para que la corrupción deje de presentarse de manera tan constante y que la misma idea de querer hacerlo sea menor o en su defecto desaparezca, es por eso que la educación que se le imparte al individuo en su entorno, así como los valores y principios impartidos y bien establecidos serán su base para conducirse conforme a la buenas costumbres y a ley.

La misma Secretaría de la Función Pública clasifica a la corrupción en tres:

1. Gran Escala: donde los actos son cometidos por niveles altos de gobierno, creando distorsión en la política y sus funciones centrales del Estado.
2. Menores: son los abusos que se presentan de forma cotidiana en el poder, dichos abusos son realizados por funcionarios públicos de bajo y mediano rango hacía ciudadanos que buscan acceder a bienes y servicios básicos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.
3. Política: consiste en la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento a la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de la toma de decisiones políticas, este tipo de abuso es el que, al momento de cometer este abuso, garantiza la conservación de su poder, estatus y patrimonio.

Como se puede apreciar en las tres clasificaciones únicamente menciona a la corrupción que se genera dentro del sector público, esto debido a que, si bien la Secretaría de Función Pública, como su nombre lo menciona esta enfocado al sector público y sus funciones, la corrupción se genera de forma más consecuente en este sector debido a que existen ciertas facilidades y alcances para conseguir un beneficio propio. La función política es una de las susceptibles a ser corrupta o corrompidas, esto debido a que si bien existen funcionarios que a sus inicios entran con ideales leales, honestos y con visiones que desde su punto de vista se pueden llegar a lograr sin la necesidad de utilizar medios corruptos, sin embargo, existen funcionarios que llevan en la practica varios y años, y conocen todas las vías para lograr un beneficio o incluso como se señala en la clasificación, la manera de como conservar su estatus.

3. La corrupción en el servicio público

El sector público es como una sociedad dentro de la sociedad, esto es porque los que se encuentran dentro de ésta deben velar por el mismo bien común, así como crear regulaciones para mantener dicho bien, pero dentro de esa sociedad existen grupos que buscan ventajas o en su defecto, las tienen por mérito

de su encargo, por lo que este grupo de personas, funcionarios o servidores públicos corruptos, se dedican a corromper a los nuevos funcionarios que ingresan con ideales puros y honestos, y si bien es cierto que el realizar un acto corrupto tiene relación directa con el ejercicio de la voluntad y los valores y principios con los que el individuo se maneje en el día a día, también se puede ver envuelto en alguna situación que lo pueda hacer caer en algún vínculo o rama de corrupción, por lo que el educar a las personas que integran este sector de la sociedad, es también una tarea imperante.

Es por esto que es importante considerar que la corrupción es un factor que inicia dentro y fuera de los sectores, que los valores y principios son los mismos dentro y fuera, considero que un trabajo en conjunto podrá ser el punto clave para la disminución de dichos actos, porque la corrupción no es únicamente privativa del sector público, esto en relación a que la propia sociedad tiende a realizarla por un beneficio no tan grande como la que se genera en el sector público, empero el pasarse un alto y dar una mordida para evitar la sanción correspondiente, también son faltas administrativas.

Dentro de nuestro país las prácticas corruptas están establecidas y arraigadas, desafortunadamente la lucha en su contra no se ha tomado con la seriedad que se debería para así poder erradicar dichas prácticas, ergo la corrupción viene de la mano con la impunidad, en la especie, hablando de nuestro país, existe un nivel de impunidad tan alto que esto crea una permisión o normalización dentro de la sociedad y una reincidencia para realizar prácticas corruptas, con lo que podríamos determinar que la corrupción es un síntoma de una sociedad que no se encuentra funcionando de una manera correcta.

Existen varios factores que hacen que una sociedad tenga tendencias de realizar actos de corrupción, una de ellas es la anomia social, este es el sentido de salirse de la norma, que favorece y da el sentido de ser exitoso, adquirir cierto poder que los demás no tienen. Por dicha circunstancia nuestra sociedad se encuentra lesionada y continúa viviendo en la permisión y el perdón de dichos actos que llegan a envenenar la buena convivencia, en perjuicio del bien común.

4. La corrupción y las mejores prácticas

Si nos ponemos a realizar una comparación de nuestro país con otros países, podríamos tomar de ejemplo a Finlandia, este país si bien es propenso a que se realicen actos de corrupción como cualquier país, sin embargo, el método de Finlandia es tan eficaz que ha creado una conciencia social e implementado capacitaciones hacia los funcionarios enfocadas a tener una mejor ética profe-

sional, eso ha creado un entorno de transparencia para la sociedad. Dentro de las funciones y objetivos principales en la función pública para dar certeza y seguridad a la ciudadanía respecto de las acciones y toma de decisiones, específicamente las relacionadas con temas económicos, dan acceso gratuito y directo a los documentos de los foros y propuestas que se llevan a cabo dentro del gobierno, las formas de acceso son por medio de una página web y de documentos.

Este tipo de acciones del sector público, ha ayudado a reducir de manera considerable la corrupción en ese país, haciendo una comparativa con nuestro país, existe demasiada incertidumbre respecto de la toma de decisiones y propuestas tanto negadas como aprobadas, y más que nada verdades a medias respecto de los fondos destinados, si el sector público se propusiera implementar medidas similares como Finlandia, la corrupción comenzaría a disminuir ya que esta le daría seguridad a la ciudadanía respecto de como se esta llevando a cabo la forma de gobierno. De igual manera estaría impulsando a la sociedad a fomentar los actos transparentes y honestos, controlando de primera instancia la corrupción, hablamos de una primera instancia en cuestión de que la última instancia o el objetivo a cumplir seria la de erradicarla, pero esto tipo de lucha requiere paciencia y constancia para poder llegar a ese punto.

El impulsar este tipo de prácticas de transparencia es un paso a la cooperación social para la implementación de medidas de control eficaces y de igual manera fomentar los valores correctos para que se vele por un bien común duradero. La cooperación de ambos sectores y de la ciudadanía resultan fundamentales, ya que el núcleo de un buen gobierno, es establecer los principios y valores necesarios para que la sociedad sane y esta se haga una práctica común, para así futuras generaciones puedan desenvolverse en una sociedad sin vicios o en se caso con la menor cantidad de vicios y practicas deshonestas como lo es la corrupción.

5. Conclusión

En conclusión, podemos determinar que en nuestro país la corrupción ha existido durante muchos años y la lucha contra la misma no se ha tomado con la seriedad necesaria, nos encontramos en un punto muy distante para el control y la erradicación, donde el control seria lo óptimo y la erradicación lo ideal, es momento de realizar consciencia a toda la sociedad de que la corrupción ya sea en mayor o menor proporción causa un daño significante dentro de la sociedad, creando una dificultad de poder desarrollarse en todos los aspectos.

La corrupción en la administración pública

Rodolfo Juan García Pulido[1]

Abstract

El presente ensayo tiene por objeto analizar en el ámbito de la administración pública los actos de corrupción a los que son proclives los servidores públicos, así como políticos, asimismo poder diversificar el sin fin de casos que van detonando estas actuaciones, identificando situaciones de abuso, hechos ilícitos, compra de votos, favores políticos, por mencionar algunos de estos dentro del ámbito gubernamental.

Sumario: 1. Introducción 2. Definición de la corrupción 3. Tipos de corrupción 3.1. Actos de corrupción a gran escala 3.2. Actos de corrupción menor 4. Problemática 5. Conclusiones 6. Fuentes de información

1. Introducción

Los actos de corrupción implican conductas o comportamientos, los cuales los clasificaremos dentro de este ensayo en pequeños como son compra de gasolina clandestina, compra de piratería etc.; hasta actos grandes como desviaciones, ventas de contratos y servicios, compra de votos etc.

Para el año de 2019 nuestro país se encuentra en el lugar número 130 de 180 del ranking de IPC (Índice de Percepción de Corrupción), donde únicamente alcanzo 28 puntos de los 100, mejorando 8 lugares a diferencia de la clasificación obtenida en el año 2018 donde se encontraba en la posición número 138 con una puntuación de 28. Pero, aunque se ha llegado a mejorar en el combate a la corrupción dentro del país, seguimos encontrándonos en esta clasificación con países como Líbano, Rusia, Irán, Guinea y Nueva Guinea. Esta puntuación para él ranking es medida mediante 13 encuestas aplicadas a los

[1] Director de Área en Auditoría Interna del Órgano Interno de Control en INEGI.

180 países que lo integran siendo la media de esta encuesta de 43 puntos ubicándose México 14 puntos debajo de esta.

En el año 2012, México se encontraba en el lugar 105, pero a partir del mandato de quien fuera presidente de la república el Lic. Enrique Peña Nieto, inicio un decremento en la confianza de la sociedad por diversas actuaciones por que se fue perdiendo puntos cada año, teniendo un descenso de 33 posiciones esto quiere decir que cada año se ha ido perdiendo 4 lugares por año promedio.

Se pueden enumerar un sinfín de actos de corrupción dentro de la administración pública por parte de políticos y funcionarios públicos en nuestro país que van desde casos muy sonados como son el de Carlos Ahumada por los video escándalos, Rosario Robles por la estafa maestra, Javier Duarte por el desvío de recursos y enriquecimiento ilícito, Elba Esther Gordillo por las operaciones de manera ilícita y uno de los últimos y más sonados que es el Emilio Lozoya por los casos de soborno Odebrecht.

Cabe mencionar que no únicamente a esta altura de personajes encontramos este tipo de actos o desviaciones, nos podemos referir a cada una de las instancias gubernamentales llámese Municipal, Estatal o Federal, en donde encontramos la participación de funcionarios públicos en diversos tipos de hechos como son el crimen organizado, sobornos, extorsiones, amenazas, ventas de plazas presupuestales, personal en nómina ficticio, perdida de información, modificaciones o cancelaciones de cobros.

2. Definición de la corrupción

Para iniciar con nuestro tema identificaremos el significado de la palabra corrupción, cuya definición viene del origen etimológico del latín *corruptio*, se encuentra conformado por los siguientes elementos: el prefijo "con-", que es sinónimo de "junto"; el verbo "rumpere", que puede traducirse como "hacer pedazos"; y finalmente el sufijo "-tio", que es equivalente a "acción y efecto". (Merino, 2014)

De acuerdo al diccionario gramatical de la real academia española la palabra corrupción se define como la acción o efecto de corromper, que significa sobornar o seducir a alguien sacando un beneficio. (española, 2019)

Por lo que dentro de la función pública podemos definir este concepto como aquellas actuaciones realizadas por funcionarios públicos para la obtención de un beneficio en quebranto a las normas de la administración pública. El concepto de corrupción en la administración pública para Ponce Solé lo define como "una mala administración o un mal gobierno dolosos en el ejercicio

de poderes públicos que no busca el interés general, sino el beneficio de una persona física o jurídica" (Ponce, 2012)

El origen de la corrupción emana de muchos siglos atrás, desde culturas como la griega, mesopotámica, romana, española, mexicana por hacer mención de algunas.

En México, la corrupción data de la Antigua Azteca, para entender cómo se arraigó este mal en nuestra sociedad, habría que encaminarnos hacia su origen, el momento mismo de la caída de Tenochtitlan en 1521 (desconocido, 2018), con la caída del imperio donde el rey de España en ese entonces Carlos V, quien prohíbe a Hernán Cortés la aplicación del sistema de encomiendas sobre la población indígena, este sistema consistía en que cada español tenía a su servicio a miles de indígenas que debido a las actividades pesadas del trabajo, la mala alimentación y a las enfermedades europeas terminó por sucumbir y despobló aquellas islas. Por ello, tuvieron la necesidad de traer esclavos negros de África para trabajarlas. Cortés, a pesar de la orden del Rey que indicaba que los indios eran vasallos libres de la Corona y como tales no deberían de ser encomendados a particulares, hizo caso omiso de la indicación e inició el reparto de los pueblos indios entre los miembros de su ejército. (Wikipedia, 2020) En este sentido, la Colonia era más democrática que la época actual, ningún expresidente ha tenido que responder, no se diga resarcir a la nación, por sus faltas, robos o asesinatos.

Actualmente México con la creación de los partidos políticos, siendo el primero en nacer el Partido Nacional Revolucionario (PRN), fundado en el año de 1929 por su entonces presidente Plutarco Elías Calles, hoy conocido como Partido Revolucionario Institucional (PRI), siendo el primero partido político en poder llegar a la Presidencia de la República, surgiendo desde ahí presidentes como Emilio Portes Gil quien fuera presidente interino de 1928-1930, Pascual Ortiz Rubio de 1930-1932, Abelardo L. Rodríguez de1932-1934 y Lázaro Cárdenas este último ampliando su mandato de 4 a 6 años, hasta 1940. (PRI, sin año)

3. Tipos de corrupción

Para definir los tipos de corrupción, y de acuerdo a las diversas definiciones la podemos interpretar de dos diferentes directrices definiéndolas como:

3.1 Actos de corrupción a gran escala

Los actos de corrupción a gran escala, los definimos como aquellos actos cometidos por funcionarios de altos niveles de gobierno llámese en el ámbito Federal, Estatal o Municipal, así como líderes empresariales, obteniendo de manera

ilícita un beneficio económico mediante el saqueo de las arcas públicas o la extorsión que realizan para favorecer empresas o personas, delimitando el uso de las leyes y normas, afectando de una manera implícita los derechos de la sociedad en general. ((SFP), 2013)

3.2 Actos de corrupción menor

Los actos de corrupción a una escala menor consisten, en aquellos actos de abuso cotidiano o frecuente de poder por parte funcionarios públicos de una jerarquía menor o media y que son los encargados de interactuar con la ciudadanía en general, en procesos para acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos. ((SFP), 2013)

4. Problemática

Dentro del país podemos enumerar un sinfín de casos de corrupción en la administración pública, derivados por diversas actuaciones improcedentes que van desde la contratación de servicios, asignación de obras públicas, convenios con partidos políticos para solventar las campañas electorales, etc.; casos sonados como el de Carlos Ahumada, Emilio Lozoya, Elba Esther Gordillo, Rosario Robes, Javier Duarte, Carlos Romero Deschamps, entre otros, por el que el objetivo principal es priorizar las situaciones que han generado la corrupción en la índole de la administración pública y que han marcado a nuestro país entre los principales países con alta corrupción, enfatizándonos preguntas importantes como el ¿Por qué se genera?, ¿Cómo la ejecutan?, ¿Qué beneficios obtiene el servidor público?, ¿Por qué como ciudadanos aceptamos estos actos de corrupción y su vez porque el ser partícipes? entre un numerar de preguntas.

Los casos de enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos y empresarios se han ido multiplicando, sin que por consecuencia se ejecute alguna condena judicial que sea realmente relevante, y por consecuencia, generando desconfianza entre la ciudadanía. Casos relevantes de enriquecimiento ilícito por parte de estos sujetos mencionados son los favores políticos, la compra de votos, el financiamiento de las campañas de partidos políticos; es importante mencionar que no únicamente en partidos como PRI, PAN y PRD tienen este tipo de financiamiento por parte de los empresarios, sino que podemos mencionar a todos los que existen actualmente, así como los de nueva creación llamados independientes. Es importante mencionar, que, como ciudadanos debemos de ser más consientes en la toma de decisiones, ante las pobres promesas

políticas que nos presentan durante sus campañas y que realmente sean cumplidas para beneficio de la sociedad y del país.

Los servidores públicos inician su carrera dentro de la corrupción en la mayoría de las veces cuando son afiliados a algún grupo político y por consecuencia a la buena relación que llegan a tener con los líderes de estos partidos, llegan a garantizar su acceso a la función pública, sin importar que estos carezcan de la mínima preparación para desempeñar algún puesto.

A continuación, se mencionan algunos de los casos de corrupción realizados por algunos funcionarios públicos y que actualmente se tiene de conocimiento en nuestro país.

Emilio Lozoya Austin quien participó en la campaña a la Presidencia de la República de Enrique Peña Nieto, y por quien fue nombrado Director General de Pemex, puesto que desempeño del 4 de diciembre de 2012 hasta el 8 de febrero de 2016.

Emilio Lozoya se le vincula con el escándalo Odebrecht por presuntamente haber recibido sobornos por 10.5 millones de dólares por parte de la constructora brasileña para la campaña presidencial de enrique Peña Nieto en 2012. Odebrecht fue la ganadora de una licitación para obras en una refinería de Tula, Hidalgo, por medio de una alianza con una compañía local, "Construcciones Industriales Tapia".

Actualmente el caso de Odebrecht es considerado como el mayor escándalo de todos los tiempos; Emilio Lozoya actualmente tiene abierta carpetas de investigación en la Fiscalía General de la República FGR y en la Fiscalía Especializada para la Atención a los Delitos Electorales FEPADE; y en su última declaración involucra a tres de los últimos expresidente, gobernadores y varios legisladores, denuncio a una serie de políticos encumbrados de participar en la red de sobornos de la constructora brasileña Odebrecht, se ha declarado inocente y ha negado las acusaciones que se le imputan.

Rosario Robles actualmente enfrenta una acusación por el delito del ejercicio indebido de recursos federales a través de al menos 11 dependencias federales, utilizando 186 compañías para desviar un importe aproximado a los 7.7 millones de pesos por contratos con empresas fantasmas, todo esto se derivó de la auditoría practicada del 2013 y 2014 por parte de la ASF (Auditoría Superior de la Federación). Actualmente la Unidad de Inteligencia Financiera UIF, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene congeladas sus cuentas bancarias.

Rosario Robles asegura que la FGR (Fiscalía General de la República) violó sus derechos y el debido proceso, al filtrar que existe una investigación en su contra por la llamada "Estafa maestra". Los delitos que se le imputan no ameritan prisión preventiva de oficio por lo que podrá llevar su proceso en libertad.

Javier Duarte de Ochoa presenta acusaciones por parte de la ASF por el presunto desvió y mal uso de recursos ejercidos por un importe de 4.6 millones

de pesos, los cuales estaban destinados a política social educativa y de salud pública. Una parte estaba etiquetada para la renovación de infraestructura en escuelas, pero fue enviada a cuentas bancarias del gobierno del estado usadas para el gasto corriente sin saberse su paradero; otra parte del dinero destinado para el "Programa Escuelas de Tiempo Completo" corrió la misma suerte y metodología.

La otra parte dirigida a la salud pública, para el programa "Seguro Popular" reportó subejercicio de fondos, compra de medicamentos a precios altos y la mayoría de estos fuera del cuadro básico que estaba permitido en el programa, llamado Catálogo Universal de Servicios de Salud, por lo cual, no pudieron ser suministrados a pacientes.

En abril de 2017 fue capturado y en septiembre de 2018, Javier Duarte se declara culpable por los delitos de lavado de dinero y asociación delictuosa con esto obtuvo una reducción de su condena, la cual se estableció en 9 años de cárcel más una multa.

5. Conclusiones

Como pregunta principal cuales pueden ser las acciones que se pueden generar para combatir los actos de corrupción de los funcionarios públicos de mayor y menor nivel, así como la de los políticos, podemos enmarcar las acciones que el gobierno federal en la actualidad esta poniendo en acción para combatir la corrupción, si estos son llevados de una manera lineal todas sus acciones, se puede concluir en que se puede llegar a reducir de una gran manera todos los actos ilícitos que son practicados o que hemos conocido durante este tiempo, y de ahí lograr que la sociedad en general recupera la confianza.

Al referirnos a las acciones que el gobierno esta realizando; se hace mención a las 8 acciones que la Secretaría de la Función Pública (SFP) emana, siendo estas las siguientes

- Declaración patrimonial y de posible conflicto de interés.
- Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés.
- Código de Ética y Reglas de Integridad
- Propuesta de protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas.
- Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones.
- Ventanilla única nacional.
- Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas.
- Mecanismos de colaboración con el sector privado.

Con estas medidas preventivas, la SFP contribuye al fortalecimiento de la legalidad y transparencia en el desempeño de los servidores públicos.

Asimismo hacer una reflexión nosotros como ciudadanos, que estos actos no son llevados únicamente por servidores públicos o los políticos, sino también nosotros como ciudadanía somos o hemos sido participes a que estos actos crezcan en demasía, así que únicamente queda resaltar que si queremos un país libre de actos y delincuencias empezar por nosotros mismo haciendo una reflexión de cuantas veces hemos sido participes de estos y por aun que han sido vistos por nuestros primogénitos que son el futuro de nuestra nación.

6. Fuentes de información

Autor desconocido. (2018). *https://embed.coggle.it/diagram/WbQ5sEjEEwABuQWJ/t/or%C3%ADgenes-de-la-corrupci%C3%B3n*.

Real Academia Española, A. d. (2019). *https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n*.

Merino, J. P. (2014). *https://definicion.de/corrupcion/*.

Ponce, S. J. (2012). Anuario del Gobierno Local.

Wikipedia. (2020). *https://es.wikipedia.org/wiki/Corrupci%C3%B3n_en_M%C3%A9xico#Antecedentes*.

El diagnóstico como estrategia de mejora para la gestión de instituciones en el sistema nacional anticorrupción

Andrés Emiliano Valdez Huerta[1]

Abstract

Dentro de la presente investigación, se describe la corrupción, la mejora de la gestión, los diagnósticos y su realización, buenas prácticas internacionales de 17 países, una entrevista con un experto en el tema de combate y prevención de la corrupción y se profundiza en el por qué deben de realizarse diagnósticos de manera continua como una acción estratégica de prevención de la corrupción, que coadyube al cumplimiento de la misión del Sistema Nacional Anticorrupción.

Sumario: 1 Introducción. 2 Conceptos. 2.1 Mejora de la Gestión. 2.2 Diagnóstico. 2.3 Corrupción. 3 Antecedentes Históricos. 3.1 Sistema Nacional Anticorrupción. 3.2 Secretaría de la Función Pública. 3.3 Auditoría Superior de la Federación. 3.4 Ley General de Responsabilidades Administrativas. 4 Buenas Prácticas Internacionales. 5 Entrevista. 6 Propuesta y Conclusión.

1. Introducción

Uno de los problemas más relevantes a nivel mundial es la corrupción y México no es la excepción en este tema. La corrupción hoy en día es un tema muy relevante en el país, lo cual se puede ver reflejado en lemas de campañas electorales, estrategias de gobierno, comunicación gubernamental, reformas, leyes, sistemas, propaganda, noticias e infinidad de ejemplos que reflejan la importancia que tiene este fenómeno y que de igual forma, siempre viene acompañado de las acciones que se realizan a fin de identificar y realizar acciones de prevención, corrección y sanción de conductas o prácticas consideradas corruptas.

[1] Licenciado en Administración por la Universidad de Guadalajara, maestro en Administración por Universitarios de Occidente, subdirector de Mejora de la Gestión del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Es por ello por lo que, dentro de los distintos entes fiscalizadores del país se realizan acciones día a día para combatir y prevenir dichos actos de corrupción, dentro de las cuales se encuentran los diagnósticos. Los cuales se realizan como parte preventiva y como una acción estratégica en busca de combatir la corrupción; con los diagnósticos se busca evaluar y exponer el estado en el que se encuentra una institución respecto de un tema en específico, para procurar la mejora de la gestión de la institución y subsanar o aprovechar las áreas de oportunidad detectadas en los diagnósticos.

De igual forma, para detectar, prevenir y sancionar la corrupción en México se creó un sistema nacional para realizar acciones coordinadas en este tema, dicho sistema busca que de manera conjunta la sociedad y el estado en sus tres divisiones trabajen en conjunto en las acciones de combate a la corrupción. Por lo que, con el presente trabajo de investigación se busca proponer a los diagnósticos como acciones estratégicas de mejora de la gestión y como una estrategia preventiva en el combate a la corrupción.

2. Conceptos

2.1 La mejora de la gestión

Según la Real Academia Española la palabra mejora significa "Medra, adelantamiento y aumento de algo" y de igual forma señala que proviene de la palabra mejorar, la cual la Real Academia Española define como "adelantar, acrecentar algo, haciéndolo pasar a un estado mejor" y señala que tiene su origen del latín *meliorare*. En este orden de ideas, la Real Academia Española señala que la palabra gestión significa "acción y efecto de gestionar" así como "acción y efecto de administrar", asimismo la Real Academia Española define la palabra gestionar como "llevar adelante una iniciativa o proyecto" y como segunda definición menciona "ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo". De lo anterior, se puede concluir que unificando estos dos conceptos se obtiene que la mejora de la gestión es la acción de hacer pasar a un estado mejor la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica y organismo.

2.2 Diagnóstico

La palabra diagnóstico, según la Real Academia Española proviene de diagnosticar, la cual la propia Real Academia Española define como "recoger y analizar datos para evaluar problemas de diversa naturaleza". De lo anterior, se puede concluir que un diagnóstico como acción preventiva y estratégica de mejora de

la gestión de organizaciones o instituciones, es el proceso de recoger y analizar datos para evaluar ciertos fenómenos o acciones al interior de las instituciones.

2.3 Corrupción

La corrupción la define la Real Academia Española como "Acción y efecto de corromper o corromperse" y que proviene de la palabra corromper la cual la propia Real Academia Española define como "echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo". De igual forma, la Real Academia Española define a la corrupción como "En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medias de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores". Por lo anterior, se puede observar que, desde la propia definición, se contempla que especialmente en organizaciones públicas es donde se realizan estas acciones de echar a perder, depravar o dañar algo en función de un provecho, ya sea económico o de otra índole por parte de los gestores de las organizaciones públicas.

3. Antecedentes históricos

3.1 Sistema Nacional Anticorrupción

El objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción es coordinar a las autoridades en la prevención, detección y sanción de la corrupción, es importante mencionar cómo se originó dicho sistema. Respecto de su origen, Luis Ángel Bellota menciona en su artículo titulado "Sistema Nacional Anticorrupción: ¿continuidad o ruptura? Una historia de los mecanismos "anticorrupción" en México"[2] que el Sistema Nacional Anticorrupción se origina en parte por los señalamientos de nepotismo y conflictos de interés, la sospecha justificada de fortunas poco transparentes y la sucesión de un escándalo tras otro en el que salía implicado un funcionario público. De igual forma, señala que la iniciativa privada a través de los organismos patronales también se subió al tren de los reclamos, así como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que demandó la pronta aprobación de un sistema anticorrupción que tuviera facultades extraordinarias, recursos suficientes y autonomía propia para prevenir y sancionar.

[2] Bellota, Luis Angel, "*Sistema nacional anticorrupción: ¿continuidad o ruptura? una historia de los mecanismos "anticorrupción" en México."* México, Enero 2018, *file:///C:/Users/emiliano.valdez/Downloads/CESOP-IL-72-14-SistemaAnticorrupcion-120118.pdf*

3.2 Secretaría de la Función Pública

El portal digital Letras Libres[3], menciona que la Secretaría de la Función Pública es producto de innumerables reformas, debido a que en 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ya que se buscaba que un organismo del Estado controlara y evaluara globalmente la gestión pública federal. En 1994, se modificó su nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que además del control y vigilancia de la gestión gubernamental, tuvo como objetivo la modernización y el control de algunas funciones administrativas fundamentales. Luego, en 2003, la secretaría cambió su nombre por el de Secretaría de la Función Pública, con una nueva atribución: dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Actualmente, la misión de esta dependencia es consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente.

3.3 Auditoría Superior de la Federación

Luis Ángel Bellota[4] menciona que la Auditoría Superior de la Federación tiene como misión regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior y que, en julio de 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución para crear la Auditoría Superior de la Federación, que hasta la fecha depende de la Cámara baja. Sin embargo, la mencionada entidad entró en funciones el 1 de enero de 2001.

3.4 Ley General de Responsabilidades Administrativas

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y tiene como objetivo regular la actuación de los servidores públicos, estableciendo principios y obligaciones; así como casos en los que los servidores públicos pueden incurrir en faltas, tanto graves como no graves; de igual forma, busca señalar el procedimiento de aplicación de dichas faltas, las sanciones y quiénes tienen facultades para llevarlas a cabo. Asimismo, la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece las sanciones en las que puede incurrir un particular cuando se relaciona con la administración pública y determina el procedimiento para su aplicación.

---

[3] Letras Libres, "Doce años después: SFP", Aciertos y Desaciertos de la Secretaría de la Función Pública, Letras Libres, México, 30 de noviembre 2012, *https://www.letraslibres.com/mexico-espana/doce-anos-despues-sfp*

[4] Bellota, Luis Angel, "*Sistema nacional anticorrupción: ¿continuidad o ruptura? una historia de los mecanismos "anticorrupción" en México."* México, Enero 2018, *file:///C:/Users/emiliano.valdez/Downloads/CESOP-IL-72-14-SistemaAnticorrupcion-120118.pdf*

4. Buenas prácticas internacionales

Dentro de la investigación se presentaron casos de prácticas de combate y prevención de actos considerados corruptos de diecisiete países entre los que se encuentran Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, India, Kenia, Letonia, Panamá, Perú y Trinidad y Tobago.

Uno de los casos a resaltar por la temática de la presente investigación, es el de Bolivia, en donde según la Organización de los Estados Americanos (OEA)[5] se cuenta con un compendio de diseño e implementación de políticas y planes municipales de transparencia y lucha contra la corrupción y que dicho compendio es producto de la ejecución del proyecto de transparencia institucional y participación ciudadana para la gobernabilidad municipal. De lo anterior, resulta necesario señalar que dicho compendio y proyecto se originaron de un diagnóstico previo enfocado a la identificación de áreas vulnerables de la gobernanza municipal y a identificar riesgos de corrupción, a elaborar políticas municipales para fomentar la transparencia y lucha contra la corrupción, a fortalecer las unidades de transparencia y a fortalecer las capacidades de las organizaciones civiles en la rendición de cuentas y acceso a la información. Por lo que como resultado de dicho diagnóstico se determinaron las acciones que actualmente se realizan en Bolivia, enfocadas a prevenir y combatir la corrupción.

5. Entrevista

Se realizó una entrevista a Manuel Navarrete Hernández, experto en el tema de fiscalización y combate a la corrupción, quien tiene trabajando en instituciones públicas, específicamente en temas de fiscalización, desde 1993. Su primer encargo fue en el Instituto Mexicano del Seguro Social donde ocupó la titularidad del área de auditoría en una sede delegacional. Su siguiente puesto fue como titular del área de auditoría, quejas y responsabilidades de la región occidente del Instituto Mexicano del Seguro Social. Posterior a ello, laboró en el Centro de Enseñanza Técnica Industrial como titular del órgano interno de control y actualmente ocupa el cargo de Titular del Área de Auditoría Interna del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El experto mencionó que la corrupción es algo conductual, pero que de igual forma intervienen factores externos como leyes permisivas y que incluso hasta intervienen factores sociales. Asimismo, mencionó que basado en su ex-

[5] Organización de los Estados Americanos "Portal anticorrupción de las Américas", Buenas Prácticas, 2020, *http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/buenas-practicas.html*

periencia la mejor forma de prevenir y combatir la corrupción es con la trasparencia y con la rendición de cuentas. Por otro lado, consideró a los diagnósticos como un proceso estructurado de obtención de información, de análisis de información que permite realizar una "radiografía" de lo que se está estudiando, de igual forma, menciona que los considera una herramienta, la cual ayuda a conocer el estado de algo, ya sea un proyecto, institución, política, etc. y que aplicados dentro de las instituciones públicas ayudan a la toma de decisiones y a la determinación de líneas de acción en busca de mejorar el fenómeno estudiado en el diagnóstico. De igual forma, hizo mención de que realizó diagnósticos a las instituciones que fiscalizó y que los resultados de dichos diagnósticos pudieron ayudar a la toma de decisiones de la administración de dichos entes y que coadyubaron al logro de objetivos. Por otro lado, mencionó que la realización de diagnósticos ayudó a establecer una visión más preventiva y no únicamente correctiva o sancionatoria dentro de sus distintos encargos.

Por último, mencionó que el realizar diagnósticos abona al Sistema Nacional Anticorrupción en poder identificar áreas de oportunidad como lo son las buenas prácticas de prevención y combate a la corrupción y de mejora de gestión de instituciones públicas.

6. Propuesta y conclusión

Como ya se mencionó, los diagnósticos por definición son la acción de recoger y analizar datos para evaluar problemas de diversa naturaleza, asimismo se observó que se utilizan en otros países para detonar políticas públicas y que de igual forma son utilizados en México como lo describió el experto para conocer el estado actual de algo, para posteriormente poder establecer eficientemente y de manera precisa las políticas, las estrategias y las líneas de acción y que se realizan con la finalidad de mejorar algo o a añadirle valor.

Es por ello, por lo que se proponen como una acción a llevar a cabo en todas las instituciones públicas en México y de igual forma como una estrategia a utilizar en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, para poder mejorar el cumplimiento de los objetivos establecidos en dichas instituciones, analizando de forma constante y programada su estado de realidad en relación con el cómo deberían estar y con ello mejorar la eficiencia de cada una de ellas, realizando acciones de mejora y previniendo posibles actos de corrupción en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

Corrupción en trámites y servicios gubernamentales

Marlo Alberto González Marín[1]

Abstract

Cuando se habla de corrupción la mayoría de la ciudadanía la asocia a la vida política y al quehacer institucional, la corrupción no solamente debe ser centrada en el quehacer institucional y en acciones políticas, sino hacer más consiente a la ciudadanía de que la corrupción repercute siempre en los individuos al realizar en la vida cotidiana trámites y servicios gubernamentales, por lo que no solamente atañe a instituciones públicas y a servidores públicos, sino a la ciudadanía que se ve involucrada formando parte de ese tipo de prácticas.

El tema de la corrupción es tan amplio y diversificado, sin embargo, en trámites y servicios termina materializándose una mentalidad particular, resultando directamente perjudicado el ciudadano en su bolsillo formando parte de un modo de vida.

Sumario: 1. Introducción 2. Desarrollo 3. Conclusiones

Introducción

En México el contacto directo entre el servidor público y el ciudadano puede dar lugar a actos de corrupción, si el funcionario ejerce discrecionalmente sus funciones para obtener una ventaja personal indebida o si el ciudadano concluye el trámite sin cumplir con todos los requisitos necesarios a través del pago de un soborno.

No se trata de realizar un pago indebido para que los trámites se agilicen, sino que los procesos no suelen completarse si no hay un desembolso de por medio. Así la última alternativa para las personas usuarias y empresas después

[1] Licenciado en Administración titulado por la Universidad de Guadalajara. Actualmente Director de Mejora de la Gestión del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con trayectoria profesional en Mejora de la Gestión Pública de más de seis años.

de intentar realizar gestiones por canales normales y no lograrlo, es recurrir a la corrupción para concretar sus trámites.

Si se toman medidas para estandarizar los requisitos, facilitar los trámites y/o servicios, si hay claridad en lo que se necesita para establecer un negocio, hacer un trámite o adquirir un servicio, si se cierran las oportunidades de que el servidor público pueda solicitar un soborno o una dádiva a cambio de atender una solicitud, conceder un permiso o brindar un servicio público, también se evita que quien hace el trámite no tenga oportunidad de ofrecer esos pagos indebidos.

Si se quiere terminar con la corrupción, se requieren estrategias para atacar la que afecta directamente a los ciudadanos.

2. Desarrollo

La existencia de corrupción está relacionada con la falta de conciencia y es empleada como mecanismo de vida y esto ocasiona que se vea como algo natural, cuando no debe de suceder así, es decir, un ciudadano que transita por la ciudad diariamente e incurre en una falta vial prefiere pagar un soborno al oficial de tránsito para evitarse una multa por cuestiones de falta de tiempo y/o desconocimiento de los medios por los cuales se puede hacer el pago de la misma, desconocimiento en el manejo de equipo electrónico, y muchas de las veces por las mismas costumbres o la educación adquirida en el seno familiar.

Desafortunadamente este tipo de situaciones, dan como resultado vivir de manera sistemática fuera del marco de legalidad y es una de las tantas cosas que acontece en trámites y servicios gubernamentales de manera cotidiana y que alimenta la corrupción en la cual no solamente el servidor público es parte de ésta, sino también el ciudadano.

Es necesario que la sociedad forme parte de un cambio de mentalidad colectiva en la lucha contra la corrupción, formar individuos a nivel familiar y escolar podría ser una de las acciones preventivas para fomentar ese cambio de mentalidad, en el que algunas ocasiones el ciudadano se ve involucrado al realizar un trámite o servicio.

Es cierto que parte del problema de la corrupción se resuelve con transparencia haciendo ver a los servidores públicos que sus acciones serán observadas, fiscalizadas, condenadas por una sociedad que los vigila, pero de nada sirve que exista transparencia si el mismo ciudadano promueve la corrupción.

Para luchar contra la corrupción es importante que los ciudadanos tengan adhesión a su sistema normativo.

Es importante hacer, ver y demostrar a la ciudadanía y a los servidores públicos, que la existencia de corrupción promueve el atraso de los países, la ausencia de inversiones e incrementa las desigualdades sociales.

Simplificar y modernizar los procesos burocráticos para el otorgamiento de servicios gubernamentales ayuda, incorporar tecnología a un mayor número de trámites para facilitar y agilizar el acceso a servicios, mejorar la forma en que se distribuyen estos servicios también son buenas acciones que contribuyen a mejorar.

Sin embargo, dichas acciones no serán suficientes, si no se agilizan los trámites, si no se fomenta la implementación de procedimientos que otorguen respuestas rápidas a las demandas ciudadanas; si se entorpece la prestación de los servicios públicos, la obtención de permisos, subsidios o apoyos gubernamentales, o se dificulte el cumplimiento de obligaciones en materia tributaria.

Mientras no se emprendan acciones de simplificación administrativa, mejora en el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones por parte del sector público y se supervisen dichas acciones para comprobar su efectividad, los avances en el combate a la corrupción continuarán siendo limitados y la percepción ciudadana seguirá sin registrar una mejora sensible.

Nuestro país tiene un problema de corrupción de los servidores públicos, debido al bajo nivel de transparencia de los procesos para realizar los trámites y/o servicios, así como la impunidad, representando uno de los problemas actuales de México que incide en un deficiente desarrollo del sistema político y económico.

En México ha llegado la corrupción a grandes niveles y, en algunas instituciones gubernamentales se ha generalizado, provocando que la normatividad pierda sentido para los ciudadanos; tanto que la gran mayoría de los ciudadanos opinan que nuestros servidores públicos, en lugar de hacer la tarea para la que están encomendados de acuerdo a la ley, sólo buscan obtener beneficios propios.

Los ciudadanos están cansados de la corrupción y que no se respete el estado de derecho, así como de que sus derechos no sean respetados por los servidores públicos, sin embargo únicamente se limitan a quejarse de la situación y no proceden a denunciar por temer a represalias, por perder tiempo para tener resultados inútiles, pero no solamente es necesario este tipo de acciones; también falta ese cambio de conciencia del mismo ciudadano para no ser participe en actos de corrupción y erradicarla desde sus trincheras.

Parte del problema de la corrupción es la aplicación de las sanciones a nuestros servidores públicos corruptos, esto es debido a la misma corrupción, ya que no se aplican las leyes a todos por igual, principalmente a los altos funcionarios.

La corrupción debilita nuestras instituciones públicas haciendo perder credibilidad en el gobierno, perjudicando la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos; de igual forma genera un daño social y provoca se atropelle el estado de derecho. También debilita los principios morales, daña los principios de autoridad, propicia la injusticia, permite la impunidad. Solo beneficia a unos cuantos, como sería el caso de algunos servidores públicos que se aprovechan de sus empleos para obtener recursos en los trámites y/o servicios.

3. Conclusiones

En los últimos años hemos visto una insistencia en el tema del combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas en las esferas gubernamentales, sin embargo, es necesario entender que la corrupción no sólo es trabajo del gobierno, sino que se encuentra presente en el día a día de los ciudadanos y que por ello para su combate es indispensable su participación, para lograr sociedades más justas.

Es preciso reconocer los avances que México ha realizado en la implementación de medidas para combatir la corrupción en trámites y servicios, sin embargo, éstos no han sido suficientes para abatirla.

Quedan muchas acciones que emprender en materia de prevención y combate a la corrupción en trámites y servicios gubernamentales, lo hasta ahora realizado es sin duda el inicio y sustento de medidas que fortalecerán el eficiente y racional uso de los recursos públicos, pero creo que no es suficiente.

Es importante seguir simplificando, actualizando, transparentando y modernizando los trámites y servicios gubernamentales para evitar la práctica de actos de corrupción.

La incorporación de la tecnología y su monitoreo para saber si está siendo efectivo, no sólo facilitaría y agilizaría los trámites y servicios, sino también reduciría los actos de corrupción.

Nuestra sociedad actual ha evidenciado que tiene muchas carencias éticas y morales, así como una falta de cultura de legalidad, pero es esa área de oportunidad la que se debe trabajar en conjunto ciudadanos y gobierno para erradicar la corrupción en trámites y servicios gubernamentales.

Manuel Rodríguez Murillo[1]

ABSTRACT

El presente capítulo habla sobre la prevención como herramienta para combatir los actos de corrupción y responsabilidades administrativas en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, abordando dos casos de éxito en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN 2. LA PREVENCIÓN EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO 3. CASOS DE ÉXITO POR PARTE DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

1. Introducción

Como es sabido lo que conocemos como el Sistema Nacional Anticorrupción tiene su origen en las reformas y adiciones a los Artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114,116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo del año 2015, destacando entre estas reformas, destacando el rango constitucional que se le da a este Sistema, así como la adición al Título Cuarto de la CPEUM del reconocimiento de los particulares que incurren en actos de corrupción.

[1] Maestro en Administración Pública por la Universidad del Valle de México, Abogado por la Universidad de Guadalajara, cuenta con Diplomados en Contabilidad Gubernamental y Sistema Nacional Anticorrupción, con 18 años de experiencia en la administración pública de los cuales 17 han sido en Órganos Internos de Control destacando como Titular de los Órganos Internos del Centro de Enseñanza Técnica Industrial, del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco y actualmente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Es de destacar que estas reformas se dan, en una buena parte, en la participación de la sociedad civil organizada, ya que en el año 2014 un total de 32 organizaciones piden de manera formal la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, basado en la armonización normativa y coordinación de cuatro entes gubernamentales, a saber, Tribunal de cuentas, Fiscalía Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública y Auditoria Superior de la Federación.

Asimismo, se sumaron diversas iniciativas, esto ya en 2016, con lo que fue conocido como "Ley 3 de 3" la cual establecía como eje rector que la totalidad de los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico, nivel o el orden de gobierno presentaran e hicieran pública tres declaraciones: Patrimonial, de intereses y fiscal.

Derivado de reformas y adiciones hechas a la CPEUM es que se da origen a un marco regulatorio creando 4 nuevas leyes y modificando 3 ya existentes, a saber:

Nuevas normas:

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Dentro de esta nueva norma se establecen las bases necesarias de "coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción" (art. 1 de la LGSNA)

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Su objetivo primordial es "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" (Art. 1 de la LGRA).

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, asimismo fortalece el rol de la Auditoría Superior de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Esta normatividad tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del TFJA, así como los casos en que intervendrá en la resolución de sanciones de servidores públicos y de particulares.

Reformadas:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Establece el rol que tendrá la Secretaría en cargada del control interno en la Administración Pública Federal, en el caso lo relativo a nivel federal corresponde esta labor a la Secretaría de la Función Pública (SFP), así como las atribuciones al formar parte del Comité Coordinador del SNA.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Con esta reforma se crean las funciones y atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Código Penal Federal

Se armoniza el Código Penal con el Sistema Nacional Anticorrupción en donde se incluye un título sobre Delitos por hechos de corrupción.

Dentro de estas normas, incluidas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen los 5 pilares del Sistema Nacional Anticorrupción para combatir las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y los hechos relativos a los recursos públicos:

2. La prevención en el marco jurídico mexicano

Como ya se ha referido dentro de las reformas que se dan en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción se posiciona a la prevención como uno de sus pilares, para esto se establecen las funciones que tendrá el Comité Coordinador del Sistema, a fin de homologar estas, para tales efectos se señaló en la constitución:

> "Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la *prevención*, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:
>
> …..
>
> III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:
>
> …..
>
> b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de *prevención*, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
>
> e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.
>
> Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la *prevención* de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.
>
> Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la *prevención*, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."

Pues bien, como se advierte de este articulo constitucional se advierte que el ente denominado Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción será el responsable de la coordinación de todas aquellas acciones tendientes a la prevención de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, aunado a esto, además de coordinar, deberá diseñar y promocionar aquellas políticas públicas, que desde luego deberán ser integrales, en materia de prevención, específicamente sobre las causas que generan las faltas administrativas y aquellos hechos que generan la corrupción.

Dentro de las obligaciones que se confieren en la constitución al Comité Coordinador del Sistema también encontramos que esta el emitir un informe, el cual tendrá como característica el no ser vinculante, pero sobre todo solicitará a las autoridades que adopten medidas, entre otras, para la prevención de estas faltas administrativas y hechos de corrupción, es importante señalar que al día en que se escriben estas líneas no existe algún documento que haya emitido este Comité Coordinador del Sistema no obstante que ya han transcurrido mas de 3 años desde su instalación.

Por último, tenemos la obligación que se da a las entidades federativas para la creación de los sistemas estatales anticorrupción, quienes serán las instancias encargadas de coordinar esfuerzos con el ya multi aludido Comité Coordinador del Sistema Nacional en diversas materias, entre ellas la de la prevención de los hechos que ya se han descrito párrafos arriba.

Ahora bien, dentro de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se establecen las funciones desagregadas de las diversas figuras que desde el CCSNA habrán de intervenir en las diversas tareas de la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción

Dentro de la Ley que ahora se analiza se habla de 5 figuras que intervendrán en los temas de prevención, a saber: Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, Comité de Participación Ciudadana, Comisión Ejecutiva del SNA, Secretaria Técnica y por último a los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización.

Los artículos que hacen referencia a temas de prevención dentro de la LGSNA tenemos los identificados como objetivos de la Ley 2, fracciones II y IV, 6 párrafo primero; 9 fracciones VII, IX y XVI este en lo que hace a las facultades del Comité Coordinador del Sistema, en lo que refiere al Comité de participación Ciudadana se enumeran sus facultades respecto de la prevención en el artículo 21 fracciones VII inciso a), VII y XVI, asimismo se habla de las obligaciones que tendrá la Comisión Ejecutiva del Sistema respecto del tema que nos ocupa se enlistan en el artículo 31 fracciones I y IV y el Secretario Técnico se le instruye a través del numeral 35 fracción IX y por ultimo tenemos el artículo 45, fracción III, en donde se delegan facultades a los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización.

En los primeros dos artículos referidos en el párrafo que antecede se aborda como objetivo de la Ley el establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas, así como las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención.

Asimismo, tenemos que el artículo 6 refiere que el SNA tiene como objetivo establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno entre

otras para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, aunado a que da la obligación de establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Como atribuciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción se le otorgan facultades para que determine e instrumente aquellos mecanismos, bases y principios para coordinar a las autoridades que intervienen en la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, haciendo un especial énfasis en aquellas causas que lleguen a motivarlas, aunado a esto se le faculta a emitir recomendaciones, como lo señala el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no vinculantes en materia de prevención de hechos de corrupción y de faltas administrativas, por ultimo se le otorga la facultad de disponer de cualquier medida para que aquellas autoridades que confluyen en el tema de prevención de las ya referidas faltas administrativas y hechos de corrupción puedan acceder a información esencial para el ejercicio de sus atribuciones y que se encuentre en la Plataforma Digital Nacional.

Ahora bien, dentro de estas obligaciones que la LGSNA otorga a las diversas figuras que intervienen en el marco de la prevención dentro de este Sistema tenemos aquellas abrogadas al Comité de Participación Ciudadana, el cual recordemos esta integrado por 5 ciudadanos, electos por una comisión sin tintes partidistas y que busca ciudadanizar el combate a la corrupción, siendo estas el proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, aquellos proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental entre otros en la materia de prevención, de faltas administrativas y hechos de corrupción, aunada a esta obligación tenemos, la que de manera personal creo es de las mas importantes y destacables, que es la que tiene que ver con la propuesta de mecanismos para que la sociedad civil participe en la prevención y denuncia de aquellas faltas administrativas y de hechos d corrupción, estas propuestas deberán realizarse al Comité Coordinador, y por ultimo tenemos que deberán promover la colaboración con aquellas instituciones dedicadas a la investigación de hechos de corrupción o faltas administrativas a efecto de conocer o detectar mecanismos de prevención de las mismas.

Siguiendo con este orden de ideas, tenemos las obligaciones que otorga la Ley que se analiza a la Comisión Ejecutiva, que tendrá que generar aquellos insumos técnicos a fin de realizar propuestas al Comité Coordinador del SNA que tengan que ver con políticas integrales en materia de prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas, asimismo deberá generar aquellos mecanismos relativos a suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de prevención en las materias ya señaladas de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Ahora bien, al Secretario Técnico, quien ejercerá la dirección de la Secretaría Ejecutiva, tendrá como función en lo que respecta al tema de prevención, el realizar estudios especializados en la materia, ya sea por si, es decir, con el personal de la propia Secretaría, o bien a través de convenios de colaboración que se suscriban con instituciones educativas o dedicadas específicamente al tema de investigación.

Por último, tenemos aquella facultad atribuida a otro de los Sistemas que integran al Sistema Nacional Anticorrupción, me refiero al Sistema Nacional de Fiscalización, al cual se le atribuye la obligación de elaborar y adoptar un marco de referencia que contenga criterios generales, entre otras materias la relativa a la prevención de actos de corrupción, siendo importante señalar que al día de hoy no se cuenta con este marco de referencia.

Aunado a ello tenemos otra de las normas que fueron creadas a la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, me refiero a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la cual se enmarcan mecanismos de prevención de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, de manera especifica en los artículos 2, fracción IV, 3 fracción XXVI y 18.

En el primero de estos artículos se refiere a los objetos de la LGRA en el que destaca la relativa a determinar aquellos mecanismos para la prevención de responsabilidades administrativas.

En el articulo 3 se hace referencia a las acepciones que tiene esta normatividad, en la que se señala al Sistema Nacional Anticorrupción, y que es idéntica a la que señala el Artículo 113 de la Constitución Política.

Siguiendo con el orden de los artículos referidos tenemos que el 18 obliga a los Órganos Internos de Control a valorar aquellas recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a los entes gubernamentales en los que se encuentran adscritos, esto con la finalidad de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno y con ello la prevención de Faltas administrativas y hechos de corrupción, asimismo se obliga a los entes fiscalizadores a informar a dicho Comité de la atención que se dé a éstas recomendaciones y los avances y resultados sobre la implementación de las mismas.

Pues bien, en estos tres ordenamientos legales, Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Ley General de Responsabilidades Administrativas, se enmarca de manera clara y especifica lo relativo a la prevención de hechos de corrupción y de responsabilidades administrativas, de las figuras que habrán de intervenir, así como las tareas que se desarrollaran a fin de darle vida a este pilar tan importante del Sistema Nacional Anticorrupción, destacando la participación de la ciudadanía ya que ninguna política pública que se pretenda ejecutar dará resultado sin el apoyo y cooperación de los ciudadanos.

3. Casos de éxito en el instituto nacional de estadística y geografía

En el marco de las facultades que tiene encomendadas el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, ye en el marco de la prevención de hechos de corrupción y prevención de faltas administrativas, es que se afronto un reto enorme en el año 2020, y que fue el relativo a la contratación de personal eventual que participo en diversos eventos censales que se desarrollaron durante este ejercicio, principalmente el del Censo de Población y Vivienda, y que para este solo evento se contrataron servidores públicos que fueron líderes de proyecto, cartógrafos, informáticos, supervisores de cuestionario básico y cuestionario ampliado y desde luego el personal que censo, por mencionar algunos.

Asimismo, en este marco de prevención que tiene el Órgano Interno de Control es que, de manera conjunta con el presidente del INEGI, el Dr. Julio Alfonso Santaella Castell, se determino realizar un curso de actualización normativa al interior de este Instituto y para la totalidad de los servidores públicos del mismo, sin importar el nivel jerárquico de los mismos, esta capacitación se tituló “conoce tu norma”.

A. Declaración Patrimonial En El Marco Del Censo De Población Y Vivienda 2020

Como es sabido cada 10 años se lleva en nuestro país un censo que como objetivo primordial es el de producir información que permita conocer cuántos somos, como vivimos, las características de nuestras viviendas, así como las características socioeconómicas y culturales, la distribución de la población en el territorio nacional, entre otros sin perder, en la medida de lo posible, la comparabilidad histórica a nivel nacional e internacional, a fin de que no solo el estado mexicano tome decisiones y genere políticas públicas derivado de esta información sino que sea de utilidad para la población en general.

Pues bien, el realizar estos trabajos se necesita una gran cantidad de servidores públicos que participen en este levantamiento censal, por lo que para realizar este arduo trabajo que se realizo en el mes de marzo del año 2020, se contrato en total a 218,894 servidores públicos que en su mayoría laboraron para el INEGI aproximadamente un mes y 15 días, la distribución geográfica que tuvieron se desarrolló de la siguiente manera:

	Entidad	Servidores públicos contratados*
01	Aguascalientes	2,203
02	Baja California	7,220
03	Baja California Sur	1,653
04	Campeche	1,730
05	Coahuila de Zaragoza	5,484
06	Colima	1,385
07	Chiapas	9,055
08	Chihuahua	7,597
09	Ciudad de México	15,428
10	Durango	3,388
11	Guanajuato	9,704
12	Guerrero	6,284
13	Hidalgo	5,696
14	Jalisco	14,201
15	México	25,758
16	Michoacán de Ocampo	8,318
17	Morelos	3,727
18	Nayarit	2,454
19	Nuevo León	10,069
20	Oaxaca	9,288
21	Puebla	10,861
22	Querétaro	3,818
23	Quintana Roo	3,203
24	San Luis Potosí	5,125
25	Sinaloa	5,035
26	Sonora	5,957
27	Tabasco	3,715
28	Tamaulipas	6,399
29	Tlaxcala	2,247
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	14,511
31	Yucatán	4,267
32	Zacatecas	3,114
	Total	218,894

*Cálculos de la Dirección de Operaciones de Campo con base en los datos proporcionados por la Subdirección de Contratación. Corte al 7 de diciembre de 2020.

Entre las figuras de los servidores públicos que se contrataron destacan las siguientes:

	Denominación plaza eventual para CPV2020
1	Responsable de Área
2	Coordinador de verificación zona
3	Instructor Municipal
4	Responsable de cotejo asistido
6	Verificador temático de codificación
7	Responsable de verificación
8	Candidato a supervisor de cuestionario ampliado
9	Candidato a supervisor de cuestionario básico
10	Candidato a entrevistador de cuestionario ampliado
11	Candidato a entrevistador de cuestionario básico
12	Responsable de codificación
13	Soporte informático municipal
14	Soporte informático de verificación

Ahora bien, a la entrada en vigor de la reforma constitucional por la cual se da vida al Sistema Nacional Anticorrupción, y como una petición de diversos organismos de la sociedad civil, es que se otorga la obligación de presentar la declaración en sus tres modalidades a todos los servidores públicos sin importar el nivel jerárquico con que cuenten.

En efecto, el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se estableció como obligación de todo servidor público el presentar su declaración de situación patrimonial y de intereses, sin distingo del nivel jerárquico o funciones que desempeñara, a diferencia de la anterior legislación en la materia, Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la que solo se daba esa obligatoriedad a los servidores públicos desde Jefe de Departamento hasta el presidente, en dicho numeral se plasmo por parte del Poder Legislativo lo siguiente:

> Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:
>
> I. Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:
>
> a) Ingreso al servicio público por primera vez;

b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;

II. Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:

III. Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión.

Como se podrá advertir del numeral que se transcribe la Ley otorga un plazo de 60 días a fin de presentar la declaración de inicio y otro plazo igual para presentar la declaración en su modalidad de conclusión, y si se toma en cuenta que los servidores públicos fueron contratados, en su mayoría, aproximadamente un mes 15 días, debían presentar invariablemente ambas declaraciones.

Lo anterior consistía en un gran reto ya que por la distribución geográfica y el poco tiempo que duraría el evento para el que fueron contratados requería de un esfuerzo mayor por parte del personal del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía por lo que se realizó un plan de trabajo en el último trimestre del año 2019 el cual consistía en una etapa previa, otra durante el desarrollo del operativo censal y finalmente una previa a la conclusión del mismo.

De manera general, la primera de estas etapas consistió en primer lugar en desarrollar el sistema electrónico denominado Declara INEGI a fin de adecuarlo a los nuevos requerimientos establecidos tanto en la Ley como por el Comité de Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como solicitar el apoyo de las Coordinaciones Regionales y Direcciones Estatales del INEGI a fin de capacitar a los capacitadores de los servidores públicos que participaría en el Censo de Población y Vivienda 2020 buscando que se replicara a estos la manera en que debían elaborar el llenado de la misma, aunado a ello el personal del Órgano Interno de Control impartiría capacitación a las diversas figuras a lo largo del territorio Nacional.

En la tapa en la cual se llevó a cabo el operativo censal, a fin de no interferir en el desarrollo del mismo, se implementaron videos tutoriales los que buscaban que en cualquier momento, sin importar la hora y el lugar en que se encontraran los servidores públicos, pudieran consultar las dudas que les resultara al momento de estar llenando su declaración de situación patrimonial, aunado a ello se establecieron líneas exclusivas de atención para el personal, recibiendo en el periodo del censo 6,553 llamadas telefónicas y se atendieron 26,149 correos electrónicos.

Ahora bien, en la etapa posterior al censo, en donde prácticamente la inmensa mayoría de servidores públicos había presentado la declaración de inicio y cuando ya no había una dependencia institucional de los servidores públicos para con el instituto puesto que ya habían concluido sus contratos, se enviaron

333,446 correos electrónicos, se efectuaron llamadas telefónicas a quienes no habían presentado aun su respectiva declaración y a través de las Direcciones Estatales se invitaba a presentar la misma al momento en el que entregaban los insumos de trabajo que les fueron entregados para sus actividades.

Lo anterior llevo a que tuviéramos los siguientes porcentajes de cumplimiento al mes de julio del 2020:

Declaración en su modalidad de Inicio: 99.61%
Declaración en su modalidad de Conclusión: 97.20%

Pues bien, como se puede advertir, las acciones que fueron emprendidas por el Órgano Interno de Control y por el INEGI permitieron que se tuvieran esos porcentajes de cumplimiento y así contribuir con un tema de rendición de cuentas, pero sobre todo a la prevención de faltas administrativas.

B. Curso Conoce tu Norma

Como lo he referido, en la primera platica que tuve con el presidente del INEGI coincidimos en que la gran mayoría de los servidores públicos, y no solo los del instituto, pueden caer en lo que se conoce como ceguera de taller, término que se da al hacer de manera repetida una actividad, y al realizarlo de manera mecánica no se puede cuestionar el porqué de las cosas o revisar a profundidad las mismas así como el desconocimiento que podría existir sobre las actualizaciones del marco que regulan las actividades que como servidores públicos de un órgano constitucional autónomo se vienen dando, es decir, los servidores públicos no se levantan todos los días pensando que van a infringir la ley, por lo que partiendo de esto, de manera conjunta, se empezó a afinar un programa de capacitación permanente a la totalidad del personal del INEGI.

Derivado de lo anterior, en una primera etapa, se inició la impartición del curso denominado "Conoce Tu Norma" el cual busca Proporcionar al personal del INEGI las herramientas que le permitan actualizar y/o reforzar sus conocimientos del marco jurídico vigente y contexto del Instituto en el Estado mexicano; las disposiciones que regulan sus funciones y obligaciones en materia de transparencia, archivos y así como en lo relativo a las responsabilidades administrativas; así como las conductas que se esperan de él con base en los principios, valores, directrices y reglas de integridad.

Personal de las áreas de Presidencia, Administración y del OIC se dieron a la tarea de integrar un temario que abarcara los principales temas que todo servidor público del INEGI debiera conocer y tener presente en el ejercicio de sus atribuciones. Así, en el mes de marzo se aprobó un primer temario dividido en tres módulos, el cual, en los meses subsecuentes, se extendió a cuatro módu-

los al ver la necesidad de explicar con mayor detenimiento el tema de la confidencialidad de la información con base a los principios de la ley del SNIEG.

En forma colaborativa personal experimentado en los temas comenzó con la integración de los contenidos, mismos que pasaron por diversos filtros y revisiones con el objeto de proporcionar al personal los datos más relevantes y pertinentes en su proceso de actualización sobre la normatividad que le corresponde aplicar.

En paralelo, con el apoyo del área de la Dirección de Capacitación del INEGI, se integró la estrategia para el despliegue e implementación del curso. Con base en la experiencia, se definieron dos modalidades para la impartición del curso: webinar y autoestudio.

El formato webinar se dirigió a los servidores públicos desde el Presidente del instituto hasta directores de área, en este espacio se contó con instructores expertos en cada uno de los temas quienes con el apoyo de material visual expusieron los contenidos a todo el personal directivo del Instituto y resolvieron las dudas que se presentaron. El formato de autoestudio estuvo disponible para el personal técnico operativo hasta subdirectores de área, en este formato, los contenidos se vertieron en una plataforma (SICAP) misma que estuvo habilitada para recibir a más de mil servidores públicos por cada módulo.

Lo anterior permitió llegar a la mayoría de la población INEGI en el menor tiempo posible y sin aumento en los costos de operación del Instituto.

En ambos formatos de estudio se contó con una evaluación inicial y otra al finalizar cada módulo, lo anterior con dos objetivos, desafiar al participante y, por otro lado, medir el conocimiento adquirido.

- Prevenir la comisión, por acción u omisión, de faltas administrativas.
- Ubicar el papel del INEGI en la sociedad y su posición en el marco jurídico nacional.
- Conocer los principios y directrices que rigen el servicio público, previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Identificar las principales obligaciones de todo servidor público.
- Comprender el origen e importancia del Código de Conducta y del Código de Ética del INEGI.
- Reconocer los tipos de disposiciones normativas que aplican a los servidores públicos del INEGI en sus labores sustantivas y despertar interés para mantenerse actualizados en éstas.

El curso se programó para ser impartido a todo el personal presupuestal del INEGI, es decir se pretende capacitar a por lo menos 14,571, distribuidos de la siguiente manera:

Webinar (Instructores en línea) 271 servidores
- Directores Generales
- Directores Adjuntos
- Directores de Área
- Coordinadores Generales/Regionales

Estudio Independiente 14,300 servidores
- Subdirectores
- Jefes de departamento
- Enlaces
- Operativos

Temario

Módulo I. El INEGI. Su origen y situación actual en la sociedad.

I. La creación del INEGI y el otorgamiento de su autonomía constitucional. Art.26 CPEUM apartado B.
II. Ubicación del INEGI en el orden jurídico nacional.
   a) El INEGI como institución federal.
   b) El INEGI como órgano constitucional autónomo. LSNIEG
   c) El INEGI y su relación con los Poderes de la Unión y otros órganos constitucionales autónomos. LSNIEG y RIINEGI
III. El INEGI, productor de información y Coordinador del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
IV. El principio de legalidad.

Módulo II. Marco Normativo del INEGI y del SNIEG

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley del SNIEG.
II. Disposiciones del SNIEG.
   a) Normativa Técnica.
   b) Normativa de Coordinación.
III. Disposiciones internas del INEGI.
   a) Reglamento Interior del INEGI.
   b) Manual de Organización General.
   c) Manuales de Organización Específicos.
   d) Manuales de Procedimientos.
   e) La Norma Técnica del Proceso de Producción de Información Estadística y Geográfica.
   f) Algunas Normas Internas del INEGI.

IV. La confidencialidad estadística regulada por la Ley del SNIEG.
V. Herramientas para consultar los ordenamientos normativos.
   a) Página web de la Cámara de Diputados.
   b) Normateca institucional.
   c) Sistema de Compilación Normativa del SNIEG.

Módulo III. Principales obligaciones en el servicio público.

I. El OIC como ente fiscalizador
II. ¿Quién es servidor público?
III. Marco normativo que regula la relación laboral de los servidores públicos con el Estado Mexicano.
IV. Principales obligaciones de los servidores públicos.
   a) Derechos humanos.
   b) Principios que rigen el servicio público.
   c) Directrices de actuación.
   d) En materia de responsabilidades administrativas.
   e) En materia de transparencia, protección de datos y archivos. (normatividad general, federal e interna)
V. Código de Conducta y Código de Ética. ¿Qué son? y ¿Por qué es importante conocerlos y aplicarlos?
VI. Responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
   a) Faltas administrativas.
   b) Tipos de sanciones administrativas.
   c) Autoridades en materia disciplinaria.
   d) Procedimiento de responsabilidad administrativa.
   e) Faltas administrativas a la LSNIEG y sus sanciones.
VII. Responsabilidades penales.
   a) Delitos en que pueden incurrir los servidores públicos.
   b) Sanciones penales

Módulo IV. Principio de confidencialidad conforme a la LSNIEG

I. La confidencialidad estadística regulada por la Ley del SNIEG.

Para el tema de promoción del curso Conoce tu norma, se contó con el apoyo de la Dirección de Comunicación Organizacional, quien implementó una campaña de difusión llamativa a fin de despertar el interés del personal y promover su participación. Como parte de esta estrategia, el Presidente del Instituto, Dr. Julio Alfonso Santaella Castel y el que escribe en mi carácter de Titular del Órgano Interno de Control en el INEGI enviaron una carta de bienvenida al

curso a todos los servidores públicos del instituto, en la cual se enfatizó la responsabilidad que se tiene respecto de mantener actualizados los conocimientos sobre normas que rigen la conducta y proceder de los servidores públicos.

Conoce tu norma es un curso institucional que deberá mantenerse actualizado a lo largo del tiempo, ya que contiene las bases normativas que todo servidor público de INEGI debe conocer y aplicar durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con el único objetivo de que el Instituto cumpla con la misión que le fue encomendad dentro de nuestra Constitución Política y desde luego que es un buen referente para prevenir faltas administrativas y actos de corrupción, dejando una enseñanza en que se puede trabajar de manera conjunta entre una institución como lo es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y su ente fiscalizador a fin de dar Mejores Resultados para México.

C) Implementación exitosa del sistema de gestión antisoborno, previsto en la norma ISO 37001:2016 y certificación del Órgano Interno de Control.

Las mejores prácticas internacionales en contra de la corrupción, guían en la mayoría de las veces a los países miembros de distintas organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. OCDE

Es así, que en el seno de la OCDE y en los foros ISO se sugirió este Sistema de Gestión como una herramienta efectiva y obligada en las organizaciones para minimizar los riesgos de Soborno, y para fortaleces los sistemas de un servicio efectivo de carrera y un liderazgo institucional que favorezca el mejor desempeño de las organizaciones.

Por lo anterior, la implementación de este Sistema de Gestión Antisoborno en el órgano interno de control en el INEGI, permite fortalecer los sistemas de fiscalización y el combate a la corrupción con hechos tangibles y medibles.

CAPÍTULO SEGUNDO

CORRUPCIÓN Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La supletoriedad en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Luis Martín López Hernández[1]

Abstract

La supletoriedad de las normas es aplicada cuando pese que exista una norma dentro de un ordenamiento legal, la misma no se encuentra establecida de manera clara y/o precisa, por lo que resulta necesario acudir a otra normatividad como apoyo en su interpretación y aplicación.

SUMARIO: 1. Introducción 2. Problemática 3. Conclusiones

1. Introducción

Actualmente, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su *Título Segundo del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, Capítulo I Disposiciones Comunes al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa* establece en su artículo 118 lo siguiente:

> Título segundo del procedimiento de responsabilidad administrativa
>
> Capítulo I
>
> Disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa
>
> …
>
> Artículo 118. En lo que no se oponga a lo dispuesto en el *procedimiento de responsabilidad administrativa*, será de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas, según corresponda.

[1] Abogado, ha incursionado en el servicio público en la Administración Pública Federal y Local (Ciudad de México) desde aproximadamente nueve años, combatiendo actos de corrupción en el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, Sede Jalisco como Contralor Interno en la Secretaria de Finanzas de la Ciudad de México y Subdirector de Denuncias e Investigaciones en el OIC del INEGI.

De las porciones legales transcritas se advierte que actualmente la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé la supletoriedad de la misma en su artículo 118 para aquellos casos que no se encuentre regulada alguna figura jurídica, lo anterior, siempre y cuando dicha supletoriedad no se oponga en el procedimiento de responsabilidad administrativa, también lo es, que la misma se encuentra inmersa dentro de las "Disposiciones Comunes" mismas que resultan aplicables al *procedimiento de responsabilidad administrativa,* el cual, como es bien sabido, inicia con la admisión del Informe de Responsabilidad Administrativa por parte de la Autoridad Substanciadora, circunstancia que obstaculiza el actuar de la Autoridad Investigadora durante la etapa de investigación al momento de llevar a cabo alguna de las diligencias de carácter administrativo para la debida integración de actuaciones en la citada etapa, pues el citado precepto legal acota la aplicación supletoria de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* o las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas, una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa, sin que dicha aplicación se extienda a la etapa de investigación, circunstancia que dificulta a la autoridad investigadora llevar a cabo diversas actuaciones en la ya citada etapa.

2. Problemática

Como se advierte, de la lectura al multicitado artículo dicha supletoriedad resulta aplicable *únicamente* para la autoridad substanciadora durante el procedimiento de responsabilidad administrativa y no para la autoridad investigadora en la etapa de investigación, situación que dificulta el actuar de esta última.

Por ello, es imperioso un análisis minucioso y en su caso, reformar el artículo 118 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a efecto de que se modifique o adicione un artículo en donde la supletoriedad a la Ley en aquellos casos no previstos, sea aplicable a la etapa de investigación y de esa manera no exista duda respecto a la aplicación de esta figura jurídica en la etapa de investigación por parte de autoridad investigadora y evitar que diversas diligencias sean realizadas sin sustento legal y de esta manera brindar certeza jurídica en dicha etapa.

De acuerdo con la Real Academia Española (RAE) debe entenderse por *supletoriedad*, lo siguiente: *"1. f. Der. Cualidad de supletorio*[2]*"*, mientras que el Concepto de Ley Supletoria que proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano (1994)[3] (escrito por Manuel González Oropeza) establece lo siguiente:

[2] https://dle.rae.es/supletoriedad

[3] https://mexico.leyderecho.org/ley-supletoria/

Dícese de la aplicación supletorio o complementaria de una ley respecto de otra. La supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley *o respecto de usos, costumbres y principios generales del derecho. No procede, sin embargo, la costumbre derogatoria (artículo 10 Código Civil para el Distrito Federal),* **ya que la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes.** Este segundo aspecto es común entre las leyes especializadas y los códigos, ya sea que dichas leyes hayan sido parte integrante de un código, como el de comercio, o que reglamenten un aspecto del código, como sucede con la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio (Diario Oficial 28 de diciembre de 1972) respecto de la copropiedad regulada por el Código Civil para el Distrito Federal. **Aunque la supletoriedad de usos, costumbres y principios procede en cualquier instancia, siempre que no afecten el orden público, la supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce**.

De esta manera, **la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico.** *El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a las leyes de contenido general."*

Para lo cual, debe entenderse que en nuestro derecho mexicano la figura de supletoriedad de las leyes se actualiza cuando existiendo una figura jurídica en el ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada de forma clara y precisa, por lo que resulta necesario acudir a otras disposiciones legales para determinar sus particularidades y dar, como se ha mencionado una coherencia al sistema jurídico

De esta manera, la supletoriedad expresa (una norma remite a otra) debe considerarse en los términos que la legislación lo establece; debiéndose entender que la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico.

Por otra parte, dentro de nuestro sistema jurídico actualmente existe jurisprudencia emitida Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación respecto a los requisitos que deben de satisfacerse para que esta figura de "Supletoriedad de la Ley" opere ante la omisión de una ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios contenidos en otras leyes, siendo estos entre otros; 1) *que el ordenamiento legal a suplir establezca esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente*; 2) *Que la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aún, estableciéndolas no las desarrolle o las regule deficientemente*; 3) *Que la omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea valido atender cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo la intención de es-*

tablecer en la ley a suplir; y 4) *Que las norma aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate*.

3. Conclusión

A manera de conclusión podemos establecer que existe una imperiosa necesidad de que la figura jurídica de la supletoriedad prevista en el artículo 118 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se encuentre en un apartado de disposiciones generales que resulta aplicable tanto para la Autoridad Investigadora y Substanciadora, todo esto mediante una reforma al citado precepto legal o adición de un artículo que prevea la aplicación supletoria para ambas autoridades.

En ese tenor, se tendría mayor certeza legal por parte de ambas autoridades durante el quehacer diario dentro de los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativas, respectivamente y dentro del ámbito de sus facultades reglamentarias.

Por otra parte, dentro de la propuesta de reforma que se plantea podría ampliar el espectro de leyes o normas que pudieran resultar aplicable bajo esta figura de la supletoriedad, o establecer en su caso, la ley que mejor subsane o complemente las deficiencias detectadas en la ley y de esa manera evitar tener que recurrir a diversas leyes, pues actualmente la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece su supletoriedad en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y para lo cual cabe señalar que dicha ley de igual forma en su artículo 1 prevé lo siguiente:

> "Artículo 1. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley"

Como se aprecia del citado precepto legal, se advierte que ante la falta de una disposición expresa en la citada Ley, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, circunstancia que incluso nos lleva a esa aplicación supletoria que en su momento se encontraba prevista en la hoy abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por ello, que se reitera que en caso de que resulte procedente la reforma propuesta, se establezca la ley que mejor cumpla las necesidades supletorias a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El procedimiento administrativo de responsabilidades

Javier Vargas Zempoaltecatl[1]

SUMARIO: Introducción. I. Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante la SFP y Órganos Internos de Control. II. De la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa ante la SFP y Órganos Internos de Control. III. Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda al TFJA. IV. Sanciones por faltas no graves previstas en la LGRA. V. Sanciones por faltas graves previstas en la LGRA. VI. Defensoria Pública. VII. Criterios Jurisprudenciales en Materia del Nuevo Derecho Disciplinario en México. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.

1. Introducción

El nuevo esquema disciplinario en México, a partir de la Reforma Anticorrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, articula las atribuciones de las autoridades competentes en la investigación, substanciación y sanción de las faltas administrativas, de tal forma que en el procedimiento disciplinario derivado de irregularidades vinculadas con hechos de corrupción, intervienen diversas autoridades, no sólo por su denominación, sino por su naturaleza, ámbito de competencia y su pertenencia o no a un poder público.

Además, la aplicación del nuevo régimen disciplinario incluye a los particulares como sujetos en materia de responsabilidades administrativas y se prevé un catálogo de faltas administrativas graves o hechos de corrupción y no graves, así como de sanciones, criterios y reglas para su imposición.

Este nuevo régimen disciplinario incorpora, con base en los principios contenidos en convenciones internacionales en materia de anticorrupción de los que

[1] Doctor en Derecho especializado en Contraloría Gubernamental, Responsabilidades Administrativas y Mecanismos Anticorrupción. Con experiencia profesional de 32 años en el servicio público en la Administración Pública Federal y en la Administración Pública del Estado de México. Ha ocupado diferentes encargos en materia de fiscalización, entre ellos fue Secretario de Contraloria del Edo México.

México es parte, instrumentos de prevención y políticas públicas en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, como la ética e integridad públicas.

Asimismo, este nuevo derecho administrativo sancionador dispone de un procedimiento de responsabilidad administrativa regulado por principios garantistas, como los de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos, que limitan el poder arbitrario de la autoridad y a la vez que garantizan los derechos fundamentales del presunto infractor.

De esta forma, se establece expresamente en la reforma constitucional[2] que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, concepto que ha sido recogido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[3]

Este nuevo esquema disciplinario se encuentra regulado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), una de las 7 leyes reglamentarias del SNA promulgadas y publicadas el 18 de julio de 2016, en vigor desde el 19 de julio de 2017.

Conforme a la nueva LGRA, se identifican ahora a las autoridades competentes, bajo la denominación de investigadoras, substanciadoras y resolutoras. Las primeras tienen a su cargo la investigación de faltas administrativas; las segundas, la dirección y conducción del procedimiento de responsabilidades administrativas, desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. Se dispone que la función de la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora, tema innovador respecto del régimen anterior. Y las autoridades resolutoras, tratándose de faltas administrativas no graves, lo es la Secretaría de la Función Pública (SFP) o los órganos internos de control o sus equivalentes en las entidades federativas, y para las faltas administrativas graves y de particulares, lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) o sus equivalentes en las entidades federativa.[4]

Acorde al nuevo esquema disciplinario, la calificación de la falta administrativa como no grave o grave, es el acto determinante de la autoridad investigadora para fijar la competencia de la autoridad que resolverá el procedimiento administrativo de responsabilidades.

---

[2] Art. 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[3] SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD. Tesis: I.10o.A.107 A (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 67, Junio de 2019, Tomo VI, registro 2020037, página 5361

[4] Art. 3, fracciones II, III y IV de la LGRA.

En ese sentido, la nueva LGRA establece por separado catálogos de faltas administrativas no graves y graves. Por lo que resulta relevante la calificación de estas faltas administrativas, pues corresponderá a la SFP y a los órganos internos de control, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas administrativas no graves. En tanto, que, en las faltas administrativas graves, sólo substanciarán el procedimiento hasta la audiencia inicial y remitirán el expediente al TFJA, para su resolución. En ambos casos, deben considerarse estas tareas para los órganos locales de control o sus equivalentes y los tribunales locales administrativos o equivalentes en las entidades federativas.

El procedimiento de responsabilidad administrativa inicia con la admisión del informe de presunta responsabilidad y, con ello, se interrumpe la prescripción.

La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinta de aquella encargada de la investigación. Para tal efecto, las autoridades competentes contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:

La nueva LGRA establece un procedimiento de responsabilidades más completo que el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que se integran aspectos específicos para su substanciación, por lo que se disminuye con ello la necesidad de acudir a la aplicación de una norma adjetiva supletoria.

Cambia la supletoriedad de la norma adjetiva, ahora será la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en asuntos del orden federal, y

para las entidades federativas, se aplicarán las respectivas leyes que rijan esa materia.

Se incluye un capítulo que rige las formalidades de las actuaciones en el procedimiento de responsabilidad, estableciendo requisitos esenciales so pena de nulidad ante su incumplimiento, así como la posibilidad de realizar aclaraciones a las actuaciones.

I. Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante la SFP y Órganos Internos de Control

En los asuntos relacionados con faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes[5]:

- La autoridad investigadora deberá presentar ante la autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;
- En el caso de que la autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la audiencia inicial, señalando al efecto día, lugar y hora, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Asimismo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;
- Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas;
- Previo a la celebración de la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;
- El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. De ser pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no están-

[5] Artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

dolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos de Ley;

- Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;
- Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;
- Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;
- Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes, y
- A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto.

II. De la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa ante la SFP y Órganos Internos de Control[6]

- Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes

[6] Artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;
- La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

III. Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda al TFJA

En los asuntos relacionados con faltas administrativas graves o faltas de particulares, una vez que la Autoridad substanciadora declare cerrada la audiencia inicial y envíe al Tribunal competente los autos originales del expediente, se deberá proceder conforme a lo siguiente[7]:

- Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto por la Ley.
  En caso, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.
- Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

[7] Artículo 209 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;
- Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;
- Una vez trascurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello, y
- La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

IV. Sanciones por faltas no graves previstas en la LGRA[8]

Las sanciones administrativas por faltas no graves cometidas por servidores públicos siempre serán impuestas por la SFP, el Órgano Interno de Control o sus equivalentes en las entidades federativas. Al efecto, la LGRA prevé un catálogo de sanciones:

a) Amonestación pública o privada.
b) Suspensión no menor de 1 día ni mayor a 30 días naturales.
c) Destitución.
d) Inhabilitación temporal por un periodo no menor de tres meses ni mayor de un año.

V. Sanciones por faltas graves previstas en la LGRA

Las sanciones administrativas por faltas graves cometidas por servidores públicos o particulares siempre serán impuestas por el TFJA o sus equivalentes en

[8] Art. 74 de la LGRA

las entidades federativas. Al efecto, la LGRA prevé un catálogo de sanciones para cada uno de ellos.

V.1. Sanciones para servidores públicos[9]

a) Suspensión no menor de 30 días ni mayor a 90 días naturales.
b) Destitución.
c) Sanción económica.
d) Inhabilitación temporal, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA)[10], y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

Elementos para considerar para imponer sanciones a servidores públicos[11]:

- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones
- El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable

[9] Art. 78 de la LGRA.

[10] Es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el DOF del 10 de enero de 2020, da a conocer que el valor diario de la UMA, a partir del 1 de febrero de 2020 el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) será de 86.88 pesos, mensual de 2,641.15 pesos y el valor anual de 31,693.80 pesos.

[11] Art. 80 de la LGRA.

V.2. Sanciones para particulares

Personas físicas:

- Sanción Económica de hasta 2 tantos del beneficio o equivalente de 100 a 150,000 UMA's.
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública por un periodo de 3 meses a 8 años.
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública.

Personas morales:

- Sanción Económica de hasta 2 tantos del beneficio o equivalente de 1,000 a 1'500,000 UMA's
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública por un periodo 3 meses a 10 años
- Suspensión de actividades por un periodo de 3 meses a 3 años
- Disolución de la sociedad respectiva
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública

Elementos para imponer sanciones a particulares[12]

- El grado de participación del o los sujetos en la Falta de particulares;
- La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta Ley;
- La capacidad económica del infractor;
- El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado, y
- El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

VI. Defensoria Pública

Con la Reforma Constitucional Anticorrupción se incorpora en México la figura del Defensor Público en Materia de Responsabilidades Administrativas, que se da en el marco del Principio de Presunción de Inocencia[13] y del respeto a los Derechos Humanos del presunto infractor.

De esta forma se dispone expresamente en la LGRA que en el emplazamiento que haga la autoridad sustanciadora al presunto responsable, además

[12] Art. 82 de la LGRA

[13] Art. 135 de la LGRA.

de señalar día, lugar y hora en que tendrá lugar la audiencia inicial, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio[14].

La defensoría pública se concibe como un derecho humano por el que toda persona tiene derecho a que se le respeten las garantías del debido proceso en todo procedimiento que verse sobre la determinación de sus derechos y obligaciones, en cualquier materia, no sólo en la penal. Funge como mecanismo de protección del debido proceso y para una efectiva defensa de los intereses de toda persona en igualdad de circunstancias ante las autoridades jurisdiccionales: el derecho a la protección judicial, el derecho a un recurso efectivo, el derecho a la igualdad ante los tribunales y a un juicio imparcial[15].

Este Derecho Humano se garantiza a través de las instituciones de Defensoría Pública, concebida ésta como la formalización de la obligación de los Estados de adoptar disposiciones de carácter interno y establecer salvaguardas prácticas, efectivas y útiles de los instrumentos internacionales en la materia[16] .

Dichas instituciones se han materializado de diferente forma y se pueden agrupar en los siguientes modelos de Defensoría Pública:

1. Instituciones independientes y autónomas por disposición constitucional;
2. Agencias o entidades independientes y autónomas establecidas por ley nacional;
3. Unidades Administrativas con cierta autonomía funcional, pero dentro de la estructura normativa o presupuestal del Poder Judicial o el Ministerio de Justicia.

En el Estado de México, con la Ley de la Defensoría Pública del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el 3 de febrero de 2010, se crea el Instituto de la Defensoría Pública del Estado de México, como un órgano desconcentrado de la Secretaria General de Gobierno, mismo que a partir del 13 de septiembre de 2017, pasa a ser de la Secretaría de Justicia

[14] Art. 208, fracción II, LGRA.

[15] Meza Márquez, Enrique, La Defensoría Pública como Órgano Constitucional Autónomo, Apuntes para la Construcción de un Modelo Necesario. En el libro Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2020.

[16] OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Informe sobre Buenas Prácticas en el Tema de Acceso a la Justicia y Defensa Púbica en las Américas. OEA.Ser.G CP/CAJP/INF-224/14, 4 de abril de 2014.

y Derechos Humanos, por lo que se trata de una institución independiente de las autoridades substanciadoras: Secretaría de la Contraloría y de los órganos internos de control en las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública del Estado de México.

Actualmente y desde la entrada en vigor de la LGRA, es este Instituto el que garantiza el Derecho Humano a la Defensoría Pública en el Estado de México, con defensores públicos capacitados, actualizados y especializados en materia de responsabilidades administrativa que conocen las peculiaridades del derecho disciplinario, y actúan conforme a las reglas procedimentales específicas de la materia[17].

Al efecto, se tiene una colaboración entre la Secretaría de la Contraloría y la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos por medio del Instituto de la Defensoría Pública del Estado de México, desde mediados del año 2020, para la designación oportuna de defensores que asistan a las personas presuntas responsables en los procedimientos de responsabilidad tramitados tanto en la Dirección General de Responsabilidades Administrativas de la Secretaría de la Contraloría como en los órganos internos de control.

De esta forma en el Estado de México, se garantiza el derecho a una Defensa Pública, a través de una institución independiente de la autoridad sustanciadora, que garantiza no solamente contar con una defensa adecuada, sino que el defensor público cuente con el conocimiento oportuno de los hechos que constituye la falta administrativa, así como con la capacidad para defender al presunto infractor.

VII. Criterios Jurisprudenciales en Materia del Nuevo Derecho Disciplinario en México

1. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) del Artículo Tercero Transitorio de la LGRA: Legislación aplicable para el procedimiento disciplinario, cuando la infracción haya ocurrido antes del 19 de julio de 2017.

[17] Artículo 13, fracción XIII de la Ley de la Defensoría Pública del Estado de México.

El 23 de octubre de 2020, se publica en el Semanario Judicial de la Federación la Tesis Jurisprudencial de la Segunda Sala de la SCJN número 2022311[18], de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

De acuerdo con el texto y ejecutoria de esta Tesis[19], se puede señalar que se establecen, hasta el momento, los criterios de interpretación del artículo Tercero Transitorio de la LGRA, a fin de determinar la legislación aplicable al procedimiento disciplinario, considerando si se hubiere o no iniciado el procedimiento de responsabilidad, como se sintetizan a continuación:

a) El texto del párrafo cuarto del Tercero Transitorio establece:
"Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio".

b) El procedimiento al que se refirió el legislador en el transitorio se debe considerar iniciado con la investigación sólo para este efecto, es decir, para determinar la legislación aplicable en razón del tiempo, sin considerar otros aspectos, como la interrupción de los plazos para que prescriba la facultad. De suerte que si el área encargada condujo ésta con base en un ordenamiento anterior a la LGRA, el procedimiento debe concluir en términos de la ley vigente a su inicio, para lo cual, en su caso, procederá la intervención de autoridades sustitutas de aquellas cuyas atribuciones fueron modificadas con motivo de la reforma integral en materia de combate a la corrupción.

c) En los asuntos no iniciados a la fecha de entrada en vigor de la LGRA (19 de julio de 2017), es válido llevar a cabo un procedimiento conforme a la nueva legislación, a pesar de que la conducta se hubiere cometido con anterioridad a su entrada en vigor. Esto atención a que la LGRA establece un sistema concatenado incompatible con lo establecido conforme a la ley abrogada o a las disposiciones derogadas, por lo que en la sustanciación del procedimiento administrativo debe regir la aplicación de uno solo de estos ordenamientos.

[18] RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

[19] https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022311

Por tal motivo, cabe precisar que, una vez concluida la investigación, la autoridad encargada de tramitar el procedimiento e imponer en su caso la sanción correspondiente, será aquella competente conforme a lo previsto en la ejecutoria.

2. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la prescripción de la acción sancionatoria en materia de responsabilidades administrativas.

El 20 de mayo de 2022 se publica en el Semanario Judicial de la Federación, la Tesis Jurisprudencial de la Segunda Sala de la SCJN número 2024670[20], de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Esta interpretación se da a partir del texto de los artículos 74 y 113 de la LGRA, que regulan los plazos de prescripción de la facultad de la autoridad para sancionar las faltas administrativas no graves de 3 años y la graves de 7 años, y establecen, respectivamente, por una parte que dichos plazos se interrumpirán con la clasificación que haga la autoridad investigadora, y por la otra que con la admisión que la autoridad substanciadora haga del informe de presunta responsabilidad administrativa, pero además en ninguno de los dos casos se considera la notificación de dichos actos al presunto infractor con la finalidad de darle seguridad y certeza jurídica respecto de dicha interrupción y no dejarlo en estado de indefensión. Esta fue la problemática que se dio desde la entrada en vigor de la LGRA y que fue expuesta en diferentes foros y artículos.

Afortunadamente la Segunda Sala de nuestro máximo tribunal en el país, ya establecio criterio al respecto, a través de la citada Tesis Jurisprudencial, que en sintesis establece que únicamente se entenderán interrumpidos los plazos de prescripción hasta la fecha en que la autoridad administrativa notifique al probable responsable la actuación que genere esta interrupción, cualquiera que ésta sea (calificación de la conducta, admisión del informe de presunta responsabilidad o emplazamiento).

La Suprema Corte así lo determinó a fin de que el presunto repsonsable tenga plena certeza de cuál es la actuación que genera la interrupción de la prescripción y el momento en que ésta tuvo lugar, la figura jurídica de referen-

[20] PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL PLAZO PARA QUE OPERE SE INTERRUMPE HASTA QUE SE NOTIFIQUE LA ACTUACIÓN QUE GENERE DICHA INTERRUPCIÓN (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 74, 100, 112 Y 113 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

cia no se actualizará hasta tanto sea notificado al presunto infractor. Interpretación con la cual se tutela de mejor forma el principio de seguridad jurídica, en tanto asegura el conocimiento certero de cuándo la autoridad investigadora cumplió con su carga de ejercer las acciones en los términos y plazos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

VIII. Conclusiones

- En el nuevo procedimiento disciplinario se distinguen 3 autoridades: la investigadora, la sustanciadora y la resolutora.
- Se regula la actuación de la autoridad investigadora de las faltas administrativas y para la calificación de gravedad, así como los principios que la rigen.
- Se establece un procedimiento de responsabilidades con aspectos específicos para su substanciación, así como los principios que lo rigen.
- • La Defensa Pública en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es una materia novedosa, vigente en México a partir de la Reforma Constitucional Anticorrupcion del 27 de mayo de 2015.
- Su alcance esta determinado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas del 18 de julio de 2016, lo fundamental es que se garantice el derecho a una defensa técnica eficaz, con una actuación libre y autónoma de los defensores públicos oficiales.
- Coexistencia de las legislaciones federal y general en materia de responsabilidades, conforme a los criterios jurisprudenciales.
- Únicamente se entenderán interrumpidos los plazos de prescripción hasta la fecha en que la autoridad administrativa notifique al probable responsable la actuación que genere esta interrupción, cualquiera que ésta sea (calificación de la conducta, admisión del informe de presunta responsabilidad o emplazamiento)

Fuentes de información

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, INAP, 1990.

Reyes Altamirano, Rigoberto. *Guía sobre el Procedimiento de Responsabilidad en el Sistema Nacional Anticorrupción.* Editorial Editores Tax, Ciudad de México, 2017.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1985.

Vargas Zempoaltecatl, Javier, *Adecuaciones de las políticas, directrices y criterios de la atención de investigaciones, quejas y responsabilidades*, en el libro Re-

tos que enfrenta la Administración Pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, publicado por Librería Tirant Lo Blanch, México, agosto 2017.
Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1989.
Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana, 3a Edición, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2012.
Semanario Judicial de la Federación https://sjf2.scjn.gob.mx/

Normativa consultada

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el DOF el 27 de mayo de 2015.
Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016.
Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016.
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002, reformas y adiciones.

Atención a denuncias de hechos que impliquen probables faltas administrativas. Propuestas de acciones para reducir la brecha entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas, su práctica y su aplicación real

Francisco Hugo Gutiérrez Dávila[1]

Abstract

El presente ensayo señala una propuesta de planeación de trabajo que debe observar el servidor público para realizar una adecuada investigación antes de iniciar las respectivas diligencias, también se pretende que la Autoridad Investigadora elabore por denuncia una Carta de Planeación en la que esencialmente establezca "qué, cómo, cuándo, dónde, quién, con qué, para qué" deberá llevar a cabo la investigación. Lo anterior permitirá que se identifique correctamente que tipo de probable falta administrativa a investigar, anticipar modo, tiempo y lugar de las diligencias que se deberán programar y sobre todo orientar y focalizar la investigación a las acciones necesarias para poder determinar la probable responsabilidad del denunciado.

Sumario: 1. Marco conceptual. 2. Planteamiento del problema. 3. Cuestionamientos. 4. Antecedentes y reflexión inicial. 5. Desarrollo y respuesta a las interrogantes planteadas. 6. Buenas prácticas.

1. Marco conceptual

La Ley General de Responsabilidades Administrativas[2] (LGRA) de orden público y de observancia general en toda la República, tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilida-

[1] Abogado, ha ocupado diversos cargos en el gobierno a nivel estatal y federal, fue Coordinador General de Órganos de Vigilancia en la Secretaría de la Función Pública, Actualmente es el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el INEGI.

[2] Ley General de Responsabilidades Administrativas. Texto Vigente a partir del 19 de julio de 2017; Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

des 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.

Todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público[3].

Los Servidores Públicos deberán observar 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 tendrán en todo momento la obligación de observar las directrices que al efecto señala la citada Ley[4].

Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las Secretarías y los Órganos Internos de Control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción[5].

En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y *respeto a los derechos humanos*. Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto[6].

En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y *respeto a los derechos humanos*[7].

Considerando que el mandato del Constituyente, al establecer, que sea una Ley General la que desarrolle las responsabilidades administrativas, es contar con un instrumento normativo de rango nacional, que:

---

[3] LGRA artículo 6
[4] LGRA artículo 7
[5] LGRA artículo 15
[6] LGRA artículo 90
[7] LGRA artículo 111

1. Define las competencias de la Federación y de las entidades federativas;
2. Define las conductas que dan lugar a responsabilidades administrativas;
3. Establece los procedimientos de investigación y de sanción; y,
4. Establece las sanciones por responsabilidad administrativa.

2. Planteamiento del problema

¿Es dable concluir que la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su vinculación con las normas que se originaron la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, es suficiente para investigar y sancionar conductas consideradas como probables faltas administrativas o hechos de corrupción?

¿Es necesario construir condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto como la propia ley en la materia lo dispone?

3. Cuestionamientos

Primero. ¿Qué acciones estratégicas se pueden intentar para mejorar la atención de denuncias, desde los procesos de investigación hasta las determinaciones legales que impongan alguna falta administrativa?

Segundo. ¿Cómo se pueden atender con mayor eficacia los hechos que constituyan una probable falta administrativa, incluyendo aquellas que impliquen una posible conducta de violencia laboral ante los órganos Internos de Control?

Tercero. ¿Se puede contribuir de manera específica en la mejora de la atención de este tipo de problemática a fortalecer los alcances de las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y por consecuencia en el respeto a los derechos humanos?

Cuarto. ¿Es necesario que las mejores prácticas anticorrupción en otros países se hagan efectivas en nuestra legislación secundaria y no sólo quedarnos ante los mecanismos de ratificación que México ha venido realizando a través del Congreso de la Unión mediante la ratificación de cláusulas convencionales?

4. Antecedentes y reflexión inicial

Índice de Percepción de la Corrupción 2018

Para conseguir un progreso real en la lucha contra la corrupción y fortalecer la democracia en todo el mundo, Transparencia International[8] insta entre otros aspectos, a todos los gobiernos a "Reducir la brecha entre la legislación existente contra la corrupción y su práctica y su aplicación real"

La corrupción significa la desviación de un estándar [8], la corrupción se puede definir como un fenómeno nocivo, vasto, diverso y global cuyos agentes pertenecen al sector público como a empresas privadas. No se refiere al simple saqueo de patrimonio del Estado.

¿Es posible una medición precisa del grado de corrupción en el sistema, así como de sus consecuencias? más de una vez la respuesta ha sido negativa. Por ello el debate sobre las causas no ha sido zanjado por medios empíricos.

Transparencia Internacional (TI) comisionó a Johann Graf Lambsdorff de la Universidad de Nassau para elaborar el Índice de Percepción de Corrupción (IPC)

Acerca del IPC, Transparencia Internacional, escribe en su sección de preguntas frecuentes que «el punto de vista de los residentes está bien correlacionado con el de los expertos de fuera. Esto ha cambiado con el tiempo, y se ha dado cada vez más voz a analistas provenientes de economías emergentes»

Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional presentaron en 2020 su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), instrumento que registró la opinión de analistas, empresarias, empresarios y académicos de todo el mundo sobre su percepción de la corrupción en 180 países.

México se ubica en la posición 130 de los 180 países evaluados, mejorando 8 posiciones respecto al 2018, para ubicarse junto a Guinea, Laos, Maldivas, Mali, Myanmar y Togo.

Los resultados de esta edición 2020 del Índice de Percepción de Corrupción considera la percepción sobre los avances y retrocesos en el comportamiento de la corrupción de los 180 países hasta el mes de agosto de 2019, fecha en que

[8] Desde su creación en 1995, el Índice de Percepción de la Corrupción, el producto de investigación estrella de Transparency International, se ha convertido en el principal indicador a escala mundial de la corrupción en el sector público. El índice ofrece una instantánea anual del grado relativo de corrupción, a través de una clasificación de países y territorios de todo el planeta.

[8] "Corrupción denota decaimiento o perversión. El término implica que existe un patrón normal o natural de funcionamiento o conducta del cual el estado corrupto del asunto o de la acción se desvía" Rogelio Mondragón Reyes. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Las Causas de la Corrupción: debate contemporáneo, pag.3.

inició el procesamiento estadístico, esto significa que eventos positivos o negativos que hayan ocurrido en los países con posterioridad a ese momento no modifican el resultado.

Posición de México en la OCDE

La calificación de México lo coloca en el último lugar entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), grupo de países que engloba el 80% del comercio e inversiones mundiales. México está por debajo de otros miembros que provienen de América Latina.

México sigue siendo el país peor evaluado entre los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la posición 36 de 36 países miembros.

Posición de México en el Grupo de los 20 (G20)

En el Grupo de los 20 (G20), que incluye a países industrializados y economías emergentes que concentran el 66% de la población y al 85% del PIB mundial, México sigue casi al final de la tabla, por debajo de Brasil (35 puntos) y sólo un punto arriba de Rusia (28 puntos). Si México quisiera superar a Brasil, su principal competidor económico en la región, tendría que mejorar en 7 puntos su calificación en el índice de Percepción de la Corrupción.

5. Desarrollo y respuesta a las interrogantes planteadas

En el Ámbito de la Autoridad Investigadora

La investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos. Las denuncias podrán ser anónimas.

Fortalecimiento del Proceso de Investigación

Para el cumplimiento de sus atribuciones, las Autoridades investigadoras llevarán de oficio auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los Servidores Públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia.

Se propone que la Autoridad Investigadora enfoque sus acciones de mejora para la atención de denuncias en cuatro grandes apartados:

1. Fortalecer el proceso de recepción, registro y clasificación de denuncias;
2. Fortalecer el proceso de Planeación de la Investigación;
3. Fortalecer la Ejecución del proceso de investigación y;
4. Fortalecer el proceso de Determinación.

Proceso de recepción, registro y clasificación de denuncias

En primer lugar, es tradicional que en los Órganos Internos de Control se diseñe como parte de la estructura para cumplir con sus funciones y atribuciones, una unidad administrativa responsable de la "Atención Ciudadana" con el propósito de captar las peticiones ciudadanas y remitirlas para su atención.

Recibe las peticiones ciudadanas, entre ellas las denuncias por posibles faltas administrativas, le corresponde su análisis y registro y en su caso, el turno a la autoridad investigadora para que inicie el proceso de investigación correspondiente.

Me parece que este diseño ya no responde a la estructura de las nuevas disposiciones de la LGRA, particularmente la Ley[99] señala que la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

Es importante destacar que, de existir una autoridad y un servidor público con atribuciones y funciones orientadas a la atención ciudadana, de suyo necesarias, no debe abrir la puerta a un riesgo de corrupción.

La probabilidad de ocurrencia se incrementa al momento de que se entregue el control de decidir cuál denuncia a juicio y determinación del responsable de dicha área, procede se turne o no a la autoridad investigadora.

La LGRA es muy clara al señalar que esta importante instancia debe gozar de la independencia suficiente para que aún de oficio pueda iniciar cualquier investigación; por ende, el diseño institucional debe obedecer a estos alcances que la norma general le otorga a la "Autoridad Investigadora", quien debe tener el control de la recepción, registro y análisis de la denuncia sin obstáculo alguno.

En segundo lugar, otro cambio necesario, tiene que ver con la función de análisis y clasificación de las denuncias presentadas.

En ese sentido es frecuente que el registro y clasificación inicial de las denuncias se encuentre desarticulada al proceso de determinación de la investigación, es decir aislada de momento jurídico por el cual, después de agotar el proceso de investigación, la autoridad ya está en posibilidad de determinar si existe o no una posible conducta que implique una falta administrativa.

[9] Artículo 91 LGRA

De ahí que se proponga que, en esta primera etapa de la atención de denuncias, se lleve a cabo una clasificación de hechos que componen la denuncia, de forma preliminar para luego ser contrastada en un segundo momento al determinar la investigación y en su caso emitir un Informe de Presunta Responsabilidad o de archivo, improcedencia o resolución.

En tercer lugar, es necesario revisar los mecanismos de recepción y/ presentación de las denuncias (físico, vía telefónica, medio electrónico).

Para un servidor público resulta indispensable conocer que es una denuncia, como denunciar ante un OIC, en donde y porque medios puede presentar una denuncia de hechos que pueden constituir una falta administrativa o que implique violencia laboral, de forma tal que el ABC de las denuncias quede expedito para su uso adecuado.

Pero, además, será necesario poner a disposición del servidor público en acceso fácil y amigable por medio electrónico, telefónico y/o presencial las herramientas necesarias para dar confianza y seguridad al momento de decidir presentar una denuncia.

De manera muy específica, modificar los procedimientos para dotarlos de un enfoque de atención, substanciación y resolución de las denuncias con perspectiva de respeto a los derechos humanos, la calidad en el servicio y que los procedimientos de recepción de denuncias ante el OIC se otorguen conforme a los parámetros de "Primer contacto", presencial-telefónico-medios electrónicos y conforme a un estándar de competencia.

Este estándar ayudará a profesionalizar, a través de la evaluación y certificación[10], a las personas que realizan el primer contacto con las personas servidores públicos víctimas de violencia laboral, hostigamiento y/o acoso laboral y/o sexual, discriminación o trato desigual, incorporando un marco de derechos humanos que privilegie la calidad y calidez en la atención.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas ordena que se debe Implementar los procedimientos a través de los cuales los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o falta de particulares, o sean testigos en los procedimientos de investigación y de responsabilidades administrativas, puedan solicitar medidas de protección, a fin de evitar que sean objeto de represalias.

Para hacer efectiva esta disposición me parece conveniente desarrollar en una norma procedimental las medidas precautorias que el denunciante puede solicitar y establecer los presupuestos que se deben satisfacer para su obsequio en cualquier momento de la investigación de manera tal, que el Ente público cuente con los elementos para evaluar y atender oportunamente la solicitud correspondiente.

Proceso de planeación, ejecución y determinación de la investigación

Para el cumplimiento de sus atribuciones, las Autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los Servidores Públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia.

En la práctica, el proceso de investigación, requiere que el servidor público responsable de la investigación lleve a cabo antes de iniciar cualquier diligencia, una adecuada planeación de su trabajo.

Se propone que la Autoridad Investigadora elabore por denuncia una Carta de Planeación[10] en la que esencialmente establezca "qué, cómo, cuándo, dónde, quién, con qué, para qué" deberá llevar a cabo la investigación.

Lo anterior permitirá que, por ejemplo, de acuerdo con el análisis de los hechos de la denuncia, se identifique correctamente que tipo de probable falta administrativa a investigar, anticipar modo, tiempo y lugar de las diligencias que se deberán programar y sobre todo orientar y focalizar la investigación a las acciones necesarias para poder determinar la probable responsabilidad del denunciado.

Es importante incorporar desde la planeación de la investigación, la ejecución y determinación, así como en la substanciación y resolución, la perspectiva de respeto a los derechos humanos y con ello considerar los criterios del Poder Judicial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), interpretación conforme y el cumplimiento de los convenios internacionales en materia de respeto a los derechos humanos (parte convencional).

Revisar roles del personal en los procesos de rendición de cuentas, supervisión, gestión de la investigación y estudio y cuenta.

Lo anterior permitirá que cada servidor público entienda a detalle sus funciones y particularmente las pautas de comportamiento ante los denunciantes y víctimas de los hechos denunciados.

6. Buenas prácticas

Las mejores prácticas internacionales que han dado resultado en muchos países en todas las regiones en materia anticorrupción, México las ha ratificado por medio del Congreso de la Unión en los últimos años; me refiero al Marco

[10] Planeación de la Investigación. y Plan Metodológico. Programa de Asistencia Legal para AL y el Caribe –LAPLAC. ONU

provisto por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, mejor conocida como Convención de Mérida.

México ha promulgado 46% de las Cláusulas de la Convención contra la Corrupción, sin embargo, estos instrumentos jurídicos internacionales que han sido ratificados y que deberían estar en la legislación secundaria, solamente se han incorporado un 23%, los mecanismos institucionales para la fiscalización de la ejecución del presupuesto, por ejemplo, están en ese 77% de las cláusulas que todavía no se están cumpliendo.

La importancia de emprender serias y definitivas acciones para reducir la brecha entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas, su práctica y su aplicación real, así como en aquellos otros instrumentos jurídicos necesarios para el combate a la corrupción radica en gran parte en la "implementación".

Entiéndase por implementación, el conjunto de acciones que nos lleven a la ejecución o puesta en marcha de todas estas buenas prácticas que ya han dado resultado en muchos otros países, poner en práctica, medidas, acciones y métodos entre otros, para concretar el propósito de controlar la corrupción y mandar el incentivo correcto a lo largo y ancho de la administración pública.

1. Eliminar los altos niveles de corrupción pública y privada, que además cuando son crónicos y sistémicos, nacen de la omisión y/o acción de un poder político que se ejerce en forma discrecional con deficientes pesos y contrapesos institucionales.
2. Eliminar la promulgación de instrumentos jurídicos defectuosos, mal diseñados, con amplios niveles de discrecionalidad en la aplicación de la norma.
3. Eliminar el deficiente sistema de rendición de cuentas del funcionario público sin efectivos controles de la decisión administrativa y judicial y en una ausencia de control de resultados por parte del Estado y de la Sociedad, conjugando una ausencia de efectividad y transparencia.

"La corrupción no es un asunto cultural, sino de ausencia de instituciones efectivas para su control, no es tema de opiniones, sino de evidencia" [11]

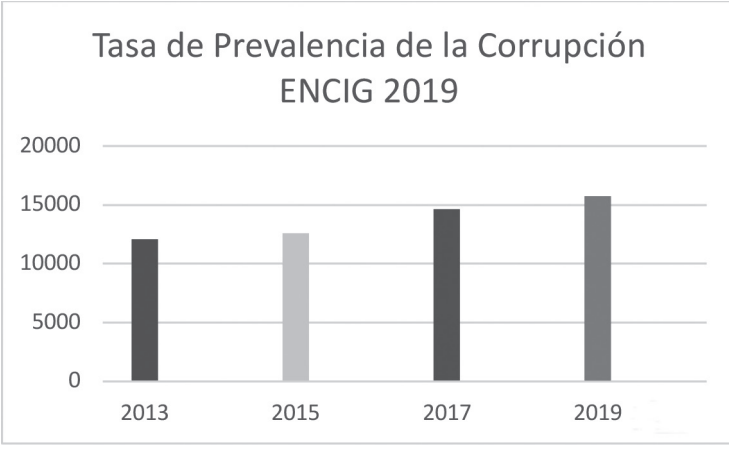
Finalmente, me quiero referir a la "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental" (ENCIG), que recientemente dio a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

El propósito de esta encuesta es dar a conocer a la sociedad en general la información obtenida sobre la evaluación que la población de 18 años y más otorga a los trámites, pagos, servicios públicos y otros contactos con autoridades, de acuerdo con su experiencia y así aportar elementos que ayuden a la toma de decisiones de política pública en materia de calidad en los tres niveles de gobierno.

Tasa de prevalencia de corrupción 2019

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 16,732 por cada 100,000 habitantes a nivel nacional.

La tasa de "prevalencia de corrupción" al realizar un trámite personal, mantiene su tendencia creciente desde 2013 hasta 2019. En esos años, las víctimas de corrupción han pasado de 12,080 en 2013, 12,590 en 2015, 14,635 en 2017 a 15,732 en 2019, por cada 100,000 habitantes a nivel nacional.



Juan Pablo Guerrero Amparán, ex integrante y ex fundador del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, actualmente Network Director de la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), con sede en Washington, D.C.

En 2019, el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, fue de 12, 770 millones de pesos, lo que equivale a 3, 822 pesos promedio por persona afectada. (56% más que en 2017).

El costo a consecuencia de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de 2, 244 millones de pesos, lo que representó 1, 294 pesos promedio por persona afectada. (39.5% más que en el 2017).

Por otro lado, el costo por corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de 524 millones de pesos, lo que equivale a 766 pesos promedio por persona afectada. (14.3% más que en 2017).

En ese contexto, podemos concluir que, el Estado Mexicano, ha realizado importantes ajustes normativos e institucionales para controlar y disminuir la corrupción, sin embargo, los ajustes normativos e institucionales de los últimos años, coinciden con el aumento sostenido de las víctimas de la corrupción.

El diseño del Sistema Nacional Anticorrupción introduce mecanismos e instrumentos de coordinación necesarios para que las autoridades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal logren incidir de una manera más efectiva en la prevención, investigación y el castigo de posibles faltas administrativas y/o hechos de corrupción, sin embargo, su diseño sistémico, resulta complejo y en muchas ocasiones distractor para acciones concretas de combate a la corrupción, la tarea anticorrupción, no debe quedar sólo en los esfuerzos de implementar el sistema de coordinación, sino de emprender acciones efectivas, que logren acotar la brecha entre la norma, su práctica y su aplicación real.

Corrupción en las adquisiciones públicas

Francisco Raúl Rosas Solís[1]

Abstract

Con la finalidad de establecer las bases para las contrataciones que realice el Estado Mexicano, el artículo 134 constitucional nos refiere los principios bajo los cuales se deberán de administrar los recursos públicos: una correcta planeación, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Para cumplir con estos principios las dependencias públicas deben de realizar su propio ejercicio de control interno como la identificación de riesgos y amenazas que pudieran enfrentar durante los procedimientos de contratación, incluidos los posibles errores en la ejecución de tareas administrativas y la corrupción, estableciendo objetivos concretos de intervención, así como medidas de prevención.

Sumario: 1. Introducción 2. Marco conceptual 3. Primer antecedente en la Nueva España. 4. Propuestas de mejora y conclusiones

1. Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134 establece que los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Con la finalidad de reglamentar la correcta aplicación de dicho precepto constitucional, el Congreso de la Unión creó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

[1] Abogado en la Universidad de Guadalajara, con su experiencia en el Poder Judicial de la Federación y el Poder Judicial del Estado de Jalisco, asesor en la Sala de Regidores del Ayuntamiento de Guadalajara, actualmente se desempeña como Director de Auditoría Interna B, en el Órgano Interno de Control del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

del Sector Público y su reglamento. No obstante, la legislación sobre la materia, el concepto que tiene el ciudadano de las contrataciones que realiza el gobierno es muy malo, existe una desconfianza generalizada de la sociedad hacia las instituciones públicas. De acuerdo Transparencia Internacional, de todos los países miembros de la OCDE, México es el peor evaluado en el Índice de la Percepción de la Corrupción de 2019, se encuentra por debajo del promedio en América y el resto del mundo.

De acuerdo con datos de la Evaluación Legal en el Gobierno Federal, Ciudad de México y el estado de Puebla, sobre el cumplimiento del artículo 9° de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción, en nuestro país las compras gubernamentales corresponden a entre el 30% y 40% de los gastos del gobierno, con el manejo de estas cantidades de recurso considero que es área propensa a que se cometan actos de corrupción como compras a sobreprecio, discrecionalidad para el otorgamiento de contratos o acuerdos previos con proveedores, solo por mencionar algunos.

La corrupción afecta al desarrollo económico del país, a la sociedad, así como la imagen de la nación hacia el exterior. Es por lo que como integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción es nuestro deber capacitarnos constantemente, conocer los lineamientos, políticas y mejores prácticas internacionales, capacitar a los servidores públicos encargados de los procedimientos de contratación, en fin, cumplir con el trabajo que el Estado mexicano y la sociedad nos encomendó. Empero esta labor no es de un solo lado, también hace falta que los proveedores conozcan sus derechos y no caigan o hagan caer a los funcionarios en actos de corrupción.

Es un error el pensar que solo existe la corrupción en el gobierno o las dependencias públicas ya que esta también existe en la iniciativa privada y en la sociedad en general, si existen servidores públicos corruptos es porque también hay empresarios que buscan dando dadivas ser adjudicados, la corrupción es un mal que esta enquistado en lo más profundo de nuestra cultura, se encuentra en los niveles más comunes tal como el alumno que le ofrece dinero a su profesor para que no lo repruebe, el ciudadano que le ofrece dinero al policía vial para que no lo multe por pasarse el semáforo en rojo, cuando el de la tienda de abarrotes no cobra algo o nos da cambio de más y hacemos como que no nos damos cuenta.

Por más que exista la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control en las dependencias, las contralorías en las entidades federativas o en los municipios y por más que se profesionalicen servidores públicos en materia de fiscalización y rendición de cuentas si en el combate a la corrupción no se incluye a la sociedad civil, cámaras de comercio y empresariales, a las escuelas y a la familia, todo el esfuerzo que haga el gobierno creando leyes e instituciones será en vano.

Por otra parte, es importante que las políticas anticorrupción no duren tres o seis años, si no que trasciendan a las administraciones o gobiernos en turno, y que no concluyan los proyectos en media ejecución, si no hasta que se compruebe si dieron o no resultados.

2. Marco conceptual

Para iniciar con la presente investigación me parece oportuno comenzar por definir los conceptos de su título, corrupción proviene del latín corruptio, -onis, que significa acción y efecto de corromper o corromperse.

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Contemporáneo define a la corrupción como *alteración, putrefacción en sentido figurado, para designar una situación en la cual el servidor público obtiene de manera ilegal, para sí o para terceros a quienes desea favorecer, de carácter material o prebendas.*[2]

La adquisición la define el mismo autor como la obtención de un bien o derecho; con el propósito de adquirir o contratar se tiene que realizar un contrato el cual el mismo autor lo define como *"el acuerdo de voluntades para producir o transferir derechos y obligaciones jurídicos. También se usa este vocablo para calificar el documento en que consta este pacto".*[3]

Ahora bien, podemos concluir con que la corrupción en las contrataciones y adquisiciones públicas se refiere a todos los actos que cometen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones para beneficio propio o de terceros ya sea económico o de cualquier otra índole dentro de los procedimientos en los cuales el Estado obtiene bienes o servicios que el país requiere para prestar los servicios públicos o cumplir con los objetivos de sus políticas públicas.

3. Primer antecedente en la Nueva España

No quería dejar pasar la oportunidad de mencionar el primer antecedente de licitación pública que se tiene registro que tuvo lugar en la Nueva España, la cual consistió en una obra de desagüe en la Ciudad de México, en el año de 1767, durante el Virreinato de Carlos Francisco de Croix; con la finalidad de resolver el problema de las inundaciones que presentaba la ciudad desde la época prehispánica. Para este proyecto se impuso una contribución sobre rentas de casas, huertas y tierras, pidiendo la cooperación de las clases privilegiadas.

---

[2] Martínez Morales, Rafael, *Diccionario jurídico contemporáneo*, México, 2008, p. 232.

[3] *Ibidem,* p. 31.

4. Propuestas de mejora y conclusiones

Con la finalidad de establecer las bases para las contrataciones que realice el Estado Mexicano, el ya citado artículo 134 constitucional nos refiere los principios bajo los cuales se deberán de administrar los recursos públicos: una correcta planeación, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Para cumplir con estos principios con la finalidad de asegurar las mejores condiciones para el Estado, las dependencias públicas para empezar deben de realizar su propio ejercicio de control interno como la identificación de riesgos y amenazas que pudieran enfrentar durante los procedimientos de contratación, incluidos los posibles errores en la ejecución de tareas administrativas y la corrupción, estableciendo objetivos concretos de intervención, así como medidas de prevención.

Uno de los factores más importantes en la actuación de los gobernantes es la transparencia, cuanto más en las contrataciones públicas por lo cual es fundamental que cada etapa del procedimiento de contratación la tenga y se dé garantía al derecho a la información, pero esta no debe ser únicamente para los proveedores que tengan interés en participar sino también para que la ciudadanía pueda consultar cualquier tipo de información respecto de las actividades que desarrollan las dependencias gubernamentales.

Por otra parte, de acuerdo con las Recomendaciones sobre contrataciones públicas que realizó la OCDE se debe invitar y consultar a la sociedad y al sector privado, instituciones educativas, a garantizar la publicación de los resultados de la fase de consultas y explicar las opciones elegidas, todo ello de un modo transparente.

Se debe de promover la participación social ya sea mediante observadores, testigos sociales o cualquier otra figura, con lo cual se fortalecería la transparencia en los procesos de contratación ya que para el caso de los testigos sociales la ley federal actualmente solo contempla su participación en determinados supuestos, cuando el monto de la contratación rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad; por lo cual también se debe de garantizar la participación de cualquier organización interesada en vigilar los procesos de contratación en todas sus etapas.

Se pueden desarrollar programas de sensibilización, capacitación y certificación de funcionarios públicos en temas de ética y administración de riesgos de corrupción. El programa deberá igualmente contener componentes de evaluación en apego al Código de Ética para los servidores públicos federales y las mejores prácticas internacionales.

Otro tema importante es la propuesta de establecer una ley general en materia de contrataciones públicas, misma que sea de observancia general para los tres poderes públicos y los tres niveles de gobierno, ya que actualmente existen en el país un gran número de regímenes de contratación, diferenciados por obra y bienes y servicios, entidades federativas, así como los órganos autónomos, lo que ha aumentado la complejidad en la implementación de diversos marcos normativos. Es necesario homologar modelos y condiciones de contratación, esto evitara que los contratistas se especialicen o se concentren en aquellos organismos públicos en los que consideren que entienden sus procedimientos internos, lo que resta competitividad e incrementa los precios. Por lo que al establecer una sola normatividad podría facilitar el acceso y transparencia; Asimismo, ayudará la labor de los auditores en caso de una revisión, así como a la interpretación del marco normativo inclusive si se llegará a instaurar un procedimiento de responsabilidad.

En mi corta experiencia he observado falta de planeación, la cual se podría achacar a la incertidumbre en materia presupuestal que enfrentan las dependencias públicas, ya que la realizan a partir de proyecciones las cuales pueden variar debido a factores externos como recortes presupuestales por medidas de austeridad o ampliaciones. La presión del tiempo puede llevar a que los procedimientos no se lleven a cabo con el cuidado y la planeación necesaria. Sin embargo, en muchas dependencias se tiene una demanda relativamente estable de bienes de consumo periódico o de alta rotación, situación que es conocida por los proveedores, lo que puede provocar que entre ellos se pongan de acuerdo para elevar los precios, por lo que se propone elaborar procedimientos de planeación estratégica de compras, a fin de organizar con anticipación las licitaciones más importantes de las dependencias, preparar guías, capacitar a todos los funcionarios de las dependencias, difundir entre todos los servidores públicos no solamente de las Unidades Compradoras las obligaciones y responsabilidades en materia de adquisiciones y las sanciones a las que pueden ser acreedores.

Otro tema que destacar son las investigaciones de mercado, debido a la falta de una metodología para su implementación. Si bien la Ley no permite dar a conocer el resultado de este estudio, a fin de no inducir a los participantes a un precio determinado y lograr la obtención del mejor precio. La deficiencia consiste en que los estudios de mercado a veces no son reales ya que los proveedores tienden a incrementar sus cotizaciones, a veces pudiendo tener consentimiento de la autoridad. Hace falta una metodología estandarizada para su elaboración que reduzca el grado de discrecionalidad.

Otro tema es la profesionalización del servicio público tanto en las áreas las áreas contratantes, de investigaciones de mercado, así como en los órganos de fiscalización y rendición de cuentas, esto para que los trabajos y los proyec-

tos que realicen no se vean interrumpidos por los cambios de administración sino hasta que se vean o no resultados o mejoras en los procedimientos, porque como lo mencione en el principio del presente trabajo la tarea de combatir la corrupción no es de un solo lado, debemos de participar e involucrarnos todos, incluidos los empresarios, universidades y sociedad en general, toda vez que la corrupción nos afecta a todos, ya que el dinero que se pierde es de todos los mexicanos, mismo que se pudo haber utilizado para mejorar los servicios de salud, educación y seguridad que tanto faltan en México.

La corrupción en el régimen de los prestadores de servicios profesionales por honorarios en el estado de Jalisco

Vianey Atziri Rayas Rivera[1]

Abstract

Al día de hoy, en el estado de Jalisco continúa siendo una práctica cotidiana el contratar prestadores de servicios profesionales por honorarios para las diversas dependencias públicas de este estado, lo que da pauta a una ineficaz fiscalización y supervisión en el actuar de dichos prestadores de servicios, situación que se plantea y se razonará en el desarrollo del presente ensayo.

Sumario: 1. Introducción 2. Desarrollo 3. Entrevista 4. Análisis de la Entrevista 5. Conclusiones

1. Introducción

Si bien es cierto el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales es acuerdo de voluntades mediante el cual una persona o empresa o dependencia pública suscribe un acuerdo con respecto a otra, y el servicio que se presta no es un bien tangible y en el acuerdo, tanto el cliente como el profesional asumen una serie de obligaciones y de derechos, bajo la premisa de la corresponsabilidad y existen las características específicas para realizar este contrato y al leerlo detalladamente, observamos que en el caso de estudio, se plasma la firma de un servidor público como representante de la dependencia y el profesionista, en donde sabemos que recibe dinero del erario público, y que existe una partida en específica para este tipo de contrataciones.

[1] Subdirectora en el Área de Denuncias, Investigaciones y Evolución Patrimonial en el INEGI.

2. Desarrollo

De los artículos 1 y 2 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se observa que hace referencia a servidores públicos y a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, pero dejan de lado a los profesionales por honorarios, que también pueden incurrir en alguna falta administrativa grave, toda vez que al tener relación con servidores públicos de la dependencia que los contrató, se puede prestar para generar actos de corrupción.

Ahora bien, se define como servidor público en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."[2]

Si nos vamos a la Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios en su artículo 6.2, especifica que se encuentran sujetos a la legislación civil, como un particular y no servidor público y en su fracción V, dice: *"Que se ostente como personal de la dependencia o entidad."*[3]

Y para concluir con la disyuntiva si son considerados como servidores públicos, en la última citada normativa, viene un modelo de contrato de prestación de servicios profesionales por honorarios, así como un instructivo de llenado en donde hacen referencia al profesional como prestador de servicios y a la otra parte como servidor público que firma en representación de la dependencia pública y de ahí parte que ni en su momento los legisladores lo consideran servidor público, ya que si esto hubiera sido así, no especificarían al representante de la dependencia como servidor público y a la otra parte como prestador de servicios.[4] Para robustecer la investigación sobre los prestadores de servicios por honorarios, realicé una entrevista al Lic. Aldo Nicolas García Barba, Titular del Área de Investigación del Órgano Interno de Control, de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, e hice un análisis sobre sus respuestas y mi criterio al respecto.

---

[2] https://leyes-mx.com/constitucion/108.htm

[3] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=2122875

[4] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2122875&fecha=11/04/2006

3. Entrevista

1. ¿Qué piensa de la figura de prestador de servicios profesionales en la función pública?

La figura del prestador de Servicios no es una contratación esencial en la función pública, sin embargo, en ocasiones es benéfica para poder desahogar los procedimientos establecidos en diversos programas que otorga la Administración Pública.

2. ¿El Órgano Interno de control es el ente encargado de conocer sobre faltas entre prestadores de servicios profesionales?

El Órgano Interno de Control puede conocer sobre las faltas o acciones de los prestadores de servicios, sin embargo, este no puede ejercer acciones administrativas en contra de los prestadores ya que no cuenta con facultades para poder realizar un procedimiento administrativo sancionatorio, pues en la legislación no se prevé o está regulado las acciones contra faltas realizadas prestadores de servicios.

3. ¿Usted considera que debería de haber un apartado especial en los reglamentos de las instituciones públicas en donde prevean las obligaciones y derechos de los prestadores de servicios?

Si hace falta regularizar las obligaciones y derechos de los prestadores de servicio al realizar sus actividades en la Administración Pública, sin embargo, al estar contratados mediante un contrato de carácter civil, de manera preventiva se podrían especificar los alcances que tiene este en su obligaciones y derechos estableciéndolo en las cláusulas respectivas.

4. ¿Considera que un prestador de servicios profesionales al trabajar en una dependencia de gobierno se debe considerar servidor público?

No se puede considerar como un servidor público, ya que este está siendo contratado mediante un contrato de naturaleza civil para que brinde sus conocimientos y habilidades en el desempeño de la función pública.

En la norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios, viene el modelo de contrato, así como su instructivo de llenado.

En este hace la distinción en donde menciona al "servidor público" en representación de la institución pública y a la otra persona se le otorga el carácter de "prestador de servicios".

5. Para usted ¿cree que la norma hace referencia que no es servidor público, sino un prestador de servicios?

En la legislación civil se establece que un contrato de prestación de servicios se realiza entre dos individuos el prestador y el cliente, motivo por el cual la norma sí hace la distinción entre un prestador y un servidor público, pues la naturaleza del servicio que da un prestador surge a raíz de la celebración de un contrato de carácter civil, contrario a un servidor público.

Aunado a lo anterior, en la legislación civil, no se regulariza las actuaciones de los servidores públicos.

6. El hecho que este se sujete con la ley civil ¿para usted, que le dice?

Que la naturaleza del acto se rige por la legislación civil, lo que deja por un lado las sanciones en materia administrativa para los prestadores de servicios, pues no existe regulación alguna en la cual estos puedan hacer frente de cometer alguna falta administrativa.

7. Para usted, que sería mejor ¿Qué se señale en la Ley general de responsabilidades administrativas de manera específica que también aplique para los prestadores de servicios por honorarios o que desaparezcan este tipo de contratos?

Así como en la LGRA se establece el apartado de falta de particulares, en este capítulo podrían ser aplicado para contemplar las faltas administrativas realizadas por los prestadores de servicios, lo cual se tendría que legislar para definir los criterios o faltas que estos podrían cometer en detrimento de la Administración Pública.

8. ¿Tiene algún comentario que quisiera aportar sobre el tema?

Hace falta analizar la ley para poder subsanar los vacíos que existen en cuanto a faltas cometidas por prestadores de servicios, pues bien, para dar por terminar una relación contractual se debe de estar al contenido del contrato, y si en este no hay referencias sobre faltas administrativas ya que no se contemplan en la ley para los prestadores, tomar acciones sancionatorias se vuelve prácticamente imposible.

4. Análisis de la entrevista

Consideré al Lic. Aldo Nicolas García Barba, Titular del Área de Investigación del Órgano Interno de Control, de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, porque además de tratarse de una persona honorable y con amplio criterio jurídico, ha tenido casos como el que se analiza en el presente ensayo. Al analizar las respuestas de la entrevista, me di cuenta de que compartimos puntos de vista y razonamiento jurídico.

Yo tenía una disyuntiva si debiese de prevalecer esos contratos en la función pública o simplemente deberían de estar regulados explícitamente en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero al platicar con el me di cuenta de que a pesar de que no es una contratación esencial en la función pública, es benéfica y ayuda a lograr los objetivos de aquella dependencia pública.

En cuanto a la segunda pregunta que le hice sobre si el Órgano Interno de Control, pueden conocer sobre faltas entre prestadores de servicios, sabemos que puede conocer de ellas, porque es una práctica de corrupción muy común en algunas dependencias por los programas y objetivos que se tienen, sin embargo se pudiera interpretar que no se cuentan con las facultades para poder realizar un procedimiento administrativo sancionatorio, ya que hay algunas lagunas en la Ley, por esta misma situación parto de la norma para la celebración de contrato de servicios profesionales por honorarios, en el cual viene un modelo de contrato y un instructivo de llenado del mismo, y ahí se hace referencia que quienes firman el contrato son: con carácter de "prestador de servicios" y el "servidor público" que firma en representación de la dependencia y partiendo que la naturaleza del acto se rige por la legislación civil y en esta no se regularizan las actuaciones de los servidores públicos y surge a raíz de la celebración de un contrato civil.

5. Conclusiones

La figura del prestador de servicios puede llegar a ser benéfica para poder desahogar los procedimientos establecidos en diversos programas que otorga la administración pública en Jalisco, considero que hace falta regularizar las obligaciones y derechos de los prestadores de servicios, nos podemos encontrar en un dilema al recibir una denuncia con estas características, ya que estos contratos se rigen por la legislación civil ya que su naturaleza surge del servicio que da un prestador surge a raíz de la celebración de un contrato de carácter civil.

Y para concluir con la disyuntiva si son considerados como servidores públicos, en la norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios viene un modelo de contrato de prestación de servicios profesionales por honorarios, así como un instructivo de llenado en donde hacen referencia al profesional como prestador de servicios y a la otra parte como servidor público que firma en representación de la dependencia pública y de ahí parte que ni en su momento los legisladores lo consideran servidor público, ya que si esto hubiera sido así, no especificarían al representante de la dependencia como servidor público y a la otra parte como prestador de servicios. Por

lo tanto se deben de considerar en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esto con la finalidad de subsanar cualquier tipo de laguna que haya en la ley y por ende tratar de erradicar en todos los aspectos cualquier acto de corrupción y tratar de combatir estas malas practicas que se dan en las dependencias y que los mismos prestadores de servicios saben que podrían hacer tardío el proceso en dado de caso de que se evidencie alguna falta administrativa en contra de ellos y evitara entorpecer el procedimiento y lograra el objetivo que es combatir la corrupción que se vive en el país.

La corrupción en las organizaciones públicas vista desde la auditoría

Jaime Humberto Benítez Esparza[1]

Abstract

La corrupción es un factor determinante para el desarrollo de las naciones debido al impacto en el cumplimiento de proyectos y programas a cargo de las organizaciones públicas; por lo que, las actividades de fiscalización deben ser efectivas para comprobar que los recursos públicos se ejerzan con eficiencia, eficacia y economía; así como para identificar actos constitutivos de responsabilidades e informar a las instancias competentes para la implementación de sanciones. De manera adicional, el ente fiscalizador deberá ser promotor en la implementación de políticas relacionadas con la Ética, la Rendición de Cuentas y la Cultura de Transparencia, tema del cual se abordará en el presente ensayo.

Sumario: 1. Introducción. 2. La Auditoría y la Corrupción. 3. Mejores prácticas en la Auditoría.

1. Introducción

Conforme al informe de enero de 2020[2], Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional presentaron el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que está basado en la opinión de analistas, empresarios y académicos a nivel mundial sobre la percepción de la corrupción en 180 países. Al respecto, Méxi-

[1] Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. En el INEGI se ha desempeñado como Auditor Interno, Jefe de Departamento de Auditoría Interna. Subdirector de Auditoría Interna; cuenta con amplia experiencia en auditorías de desempeño, cumplimiento y específicas, así como en acompañamientos preventivos a Censos y Encuestas y, en el monitoreo de operaciones institucionales.

[2] Transparencia Mexicana, México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción, enero 2020, *https:// www.tm.org.mx/IPC2019*

co obtuvo 29 de 100 puntos posibles en este instrumento internacional ubicándose en la posición 130 de 180 países evaluados por Transparencia Internacional; es decir el 72.2% de los países evaluados, superan a nuestro país en este contexto. Por otra parte, lo colocan en el último lugar entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en el Grupo de los 20 (G20), México se encuentra casi al final de la tabla, sólo un punto arriba de Rusia que fue evaluado con 28 puntos.

Es importante destacar que, para que la corrupción se presente en las organismos públicos, los funcionarios se valen principalmente de vacíos normativos, asociación con terceros y deficiencias en los sistemas de control, además de aspectos conductuales por parte de quienes tienen a su cargo el manejo de recursos; de aquellos que realizan adquisiciones y contratación de servicios; de los que dentro de sus funciones, son responsables de verificar el cumplimiento en la prestación de servicios; o bien, de los que manejan información clasificada como sensible.

Es por ello, que el Gobierno Federal ha venido implementando una serie de estrategias enfocadas a disminuir los índices de corrupción, como la Política Nacional Anticorrupción [3] (PNA) que tiene como objetivo asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno. Estos procesos se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos que, en conjunto, integran las distintas dimensiones de la corrupción como un fenómeno sistémico, mismos que se refieren a lo siguiente:

- Combatir la corrupción y la impunidad
- Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder
- Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno – sociedad
- Involucrar a la sociedad y el sector privado

Para apoyar en lo antes mencionado, la actuación de los servidores públicos debe estar asociada a la ética, considerando ésta, a aquellos aspectos conductuales relacionados con conocimientos sistemáticos, metódicos y racionales basados en la experiencia y fundados en principios. En este sentido, la corrupción se define como un acto racional ilegal, ilegítimo y no ético por parte de servidores públicos, en perjuicio del interés común de la sociedad y del go-

[3] Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción, Resumen Ejecutivo, Diario Oficial de la Federación 25 de febrero de 2020.

bierno y en beneficio de quien lo promueve o de terceros. Es importante destacar que, ante el incremento de casos de corrupción, se han implementado acciones para fomentar la Ética Pública; sin embargo, es necesario contar con servidores públicos íntegros de tal forma que, como empleados gubernamentales, hagan lo correcto, por las razones correctas y conforme a los métodos y procedimientos correctos, buscando el logro de objetivos con la mayor eficiencia y sin afectar los intereses de la organización o institución a la cual sirven.

2. La auditoría y la corrupción

La auditoría es una actividad independiente que realiza el profesional en la materia en apoyo a la función directiva para evaluar el adecuado cumplimiento de metas y objetivos, el eficiente ejercicio de los recursos asignados y el apego al marco normativo que regula las operaciones, con la finalidad de apoyar la toma de decisiones de la alta dirección.

Para ello, conforme a su naturaleza la auditoría se clasifica en Administrativa, Cumplimiento, Desempeño, Legalidad, Financiera y Operativa[4]. Independientemente del tipo, al igual que los procesos de las diversas instituciones, la auditoría considera un proceso perfectamente definido y que permite identificar los aspectos fundamentales de revisión, así como los procedimientos específicos para determinar resultados objetivos, de calidad y sustentados adecuadamente, de tal forma que se pueda asegurar que las operaciones y los resultados se basan en criterios de economía, eficiencia y eficacia, y que en su caso, se cuenta con elementos suficientes y pertinentes para emitir las recomendaciones correctivas y/o preventivas para la mejora de los procesos evaluados.

Por lo anteriormente expuesto, resulta conveniente evaluar lo siguiente:

1. ¿Las auditorías están enfocadas a identificar de manera efectiva actos de corrupción?
2. ¿El personal auditor, cuenta con la formación suficiente para implementar acciones y procedimientos que permitan identificar y sustentar actos de corrupción?
3. ¿En las instituciones públicas, se cuenta con mecanismos de control interno que contribuyan a asegurar de manera efectiva el que no se desarrollen actividades encaminadas a propiciar actos de corrupción?

[4] Manual General de Auditoría Pública del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Publicado en el DOF el 21 de agosto de 2020. Página 4.

4. ¿La alta dirección, está comprometida para facilitar las actividades de fiscalización, encaminadas a identificar actos de corrupción por parte de servidores públicos o en su caso de particulares?

El trabajo efectivo de auditoría respecto de la fiscalización de los recursos públicos; de la evaluación de los sistemas de control interno; de la evaluación de las operaciones a cargo de las áreas responsables; así como del cumplimiento de los proyectos y programas, permitirá que mediante la aplicación de técnicas y procedimientos de auditoría, se identifiquen situaciones de riesgo con la finalidad de reforzar o implementar medidas que coadyuven a alcanzar las metas y objetivos de la institución.

Conforme a la publicación de Mexicanos contra la corrupción y la impunidad [5], el gobierno es visto como el principal responsable de la corrupción y el lugar dónde ocurren más estos actos. Al igual que en el 2019, 67% de los mexicanos cree que se dan más actos de corrupción en el sector público que en cualquier otro sector, por lo que el vínculo entre el gobierno y la corrupción es el más relevante para los mexicanos.

3. Mejores prácticas en la auditoría

En ese sentido y conforme al caso de estudio, relacionado con la corrupción en las instituciones públicas, se podría señalar que las áreas con mayor riesgo son las áreas de adquisiciones, de contrataciones de servicios y de personal, las áreas financieras, en los almacenes de bienes e inclusive en aquellas actividades generadoras de información, para el caso del INEGI, de naturaleza estadística y geográfica, no obstante que conforme a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), la información que genera es gratuita y se encuentra disponible para los usuarios; sin embargo, también existe información sensible a la que se le debe poner especial atención para salvaguardar los criterios de confidencialidad.

Entonces, es un reto para las áreas de Auditoría Interna, toda vez que los procedimientos se deben enfocar de manera efectiva en aquellas áreas o procesos en los que es factible que se presenten actos de corrupción, independientemente si son en mayor o menor escala, ya que estas conductas deben ser atacadas en todos los niveles de la institución; así también, es necesario la promoción de aspectos de gran importancia que, de existir y funcionar correctamente, per-

[5] Leonor Ortiz Monasterio, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, septiembre 2020, https://contralacorrupcion.mx/corrupcion-gobierno-empresas-y-ciudadanos/

mitirían identificar situaciones irregulares. Estos aspectos, deben estar relacionados de manera directa conforme a los siguientes apartados.

- Manuales de organización y de procedimientos con funciones y actividades claras, identificando áreas y responsables, así como los controles adecuados para su cumplimiento.
- Implementación de Normatividad que regule de manera clara las operaciones de la Institución; en su caso, la implementación de políticas y procedimientos respecto de aspectos no contemplados o que no se establecen de manera específica.
- Sistemas de control interno eficientes, que permitan identificar de manera oportuna los riesgos internos y externos, incluida la posibilidad de fraude y conductas asociadas a la corrupción, determinando su posibilidad de ocurrencia e impacto.
- Generación de planes y programas efectivos de capacitación.
- La implementación de estrategias encaminadas a evaluar la aplicación de los Códigos de Ética y de Conducta, así como de las medidas que se implementarán en caso de identificarse situaciones que puedan atentar sobre la integridad de la institución.
- El compromiso de la totalidad del personal en todos los niveles de la organización para que sus conductas estén alineadas a principios de honestidad, integridad, responsabilidad y legalidad.

Conforme a lo expuesto, los países que de acuerdo a los estudios efectuados cuentan con un bajo IPC, no están adoptando estrategias muy diferentes a las que se manejen en nuestro país, para abatir los actos de corrupción; es decir, se tienen identificadas las áreas en las que existe mayor posibilidad de que se presenten este tipo de situaciones tanto en el sector público, como en el privado, como las áreas de adquisiciones, de servicios y de manejo de activos, en las que se pueden presentar desvíos de recursos, así como en las correspondientes actividades de atención al público, como pueden ser trámites gubernamentales, actuación policial, entre otras.

Entonces, ¿qué hace la diferencia?, ¿por qué México ocupa un lugar nada alentador en esta lucha?, es indudable que el principal factor es la conducta, la manera en la que aplicamos y tenemos presentes nuestros valores, porque de nada servirá contar con las mejores condiciones de control interno, ni las mejores normas que regulen las operaciones de las instituciones, si los servidores públicos no actúan con integridad, con honestidad y responsabilidad para una adecuada rendición de cuentas.

Disminuir la corrupción es tarea de todos, de los gobiernos federal, estatales y municipales, de las instituciones públicas y privadas, de las organizacio-

nes no gubernamentales y civiles, de los medios de comunicación y de la sociedad en general; cuando cada una de las personas que intervienen en esos sectores o instituciones, actúen con honestidad, compromiso, integridad y responsabilidad para que las operaciones y actividades en las que participan, sean eficientes y permitan el adecuado cumplimiento de metas y objetivos; cuando cada uno de ellos antepongan los valores, ante actos que atentan contra la legalidad, entonces se estará caminando hacia el cambio, un cambio que pudiera resultar mínimo, pero que finalmente es positivo para empezar a creer que es posible y que en la medida que se mantenga esa actitud a enfrentar este tipo de actos que solamente dañan, estaremos siendo mejores y seguramente eso se verá reflejado en mejor condiciones para la sociedad en general.

Valoración de pruebas en el procedimiento disciplinario de responsabilidades, en el neoconstitucionalismo

Felícitas Margarita Ávila Díaz[1]

Abstract

En el presente trabajo, pretendo descubrir si, como operadora jurídica, estoy obligada a ajustar mi actuación al fenómeno llamado neoconstitucionalismo, dado que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como norma adjetiva y sustantiva que rige el procedimiento disciplinario de responsabilidades, nació en el marco de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, que creó al sistema nacional anticorrupción, y en este sentido, habré de aplicar la mencionada ley ajustándome a las nuevas formas de interpretar las normas jurídicas como lo marca el neoconstitucionalismo.

Sumario: 1. Introducción 2 ¿Qué es el neoconstitucionalismo? 3. Reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 4. La Ley General de Responsabilidades Administrativas 5. Reglas de la experiencia, la lógica y la sana crítica 5.1. Las reglas de la lógica 5.2. La sana crítica. 6. Conclusión

1. Introducción

Estudia es el primer mandamiento del abogado en palabras de Eduardo J. Couture, pues dice y dice bien, que el derecho se transforma constantemente, y si no sigues sus pasos, serás cada día un poco menos abogado. Esta sentencia y nueve más que conforman el decálogo, las conocí en mi primer semestre de la Licenciatura en Derecho, mientras cursaba la materia del abogado y su medio. Desde entonces, la tomé como regla para regir mi desempeño profesional, y ello me llevó a descubrir no hace mucho al neoconstitucionalismo, doctrina

[1] Subdirectora de Substanciación y Resolución adscrita al Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

jurídica que atrapó inmediatamente mi atención y despertó mi curiosidad por descubrir de qué manera podría ésta amalgamarse a mi labor diaria como servidora pública y responsable de emitir los proyectos de resolución tanto sancionatoria como absolutoria del Área de Responsabilidades del OIC en el INEGI, ya que soy una convencida de que la persona en quien recae esta importantísima y delicada función debe poseer no sólo amplios conocimientos de la ciencia jurídica, sino también ser sensible a los cambios que la realidad reclama, lo que sin duda se logra con el estudio y la práctica forense de todos los días.

2. ¿Qué es el neoconstitucionalismo?

El Dr. Miguel Carbonell[2] lo ha definido como la corriente jurídica que hoy en día enfrenta y desafía al iuspositivismo de Savigny, Kelsen, Hart y Bulygin, principalmente. Dice, apareció después de la Segunda Guerra Mundial, a mediados del siglo XX. *Considera a la Constitución medida de todo el orden jurídico*. Incorporó al Derecho, por medio del texto constitucional, los principios, los valores y la moral. Postula que toda Constitución democrática moderna se compone de dos clases o categorías de disposiciones, a saber: a) las dogmáticas que se refieren a los derechos humanos, y b) las orgánicas que regulan al Estado y/o Gobierno. Las primeras son los derechos fundamentales de la persona que irradian "todos los ámbitos del derecho" y, sobre todo, limitan las actividades del Estado y las decisiones de la mayoría.

Abunda el Dr. Carbonell que el neoconstitucionalismo también sirve para explicar una práctica jurisprudencial de muchos tribunales que han venido trabajando de manera diferente a como se hacía en el paradigma del constitucionalismo clásico; surge, a partir de que, al aplicar estas nuevas constituciones, entran en juego técnicas interpretativas propias de los principios constitucionales: la ponderación, la proporcionalidad, la razonabilidad, la maximización de los efectos normativos de los derechos fundamentales, el efecto irradiación, la proyección horizontal, el principio pro persona, etc., que no existían en el constitucionalismo clásico con el grado de sofisticación de ahora.

En este sentido, concluye el autor, que el derecho, según los neoconstitucionalistas es *un conjunto de argumentos, más que un sistema de normas*, *debe constituirse de principios (abiertos) más que de reglas (cerradas)*; *más que de subsunción, requiere de argumentación*; *el silogismo mecanicista, exigen, debe ceder*

[2] El Neoconstitucionalismo en América Latina, conferencia dictada por Miguel Carbonell en el marco del seminario Neoconstitucionalismo, Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales. Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. 25 de agosto de 2009

el paso a la ponderación del buen derecho; *el juez puede dejar sin efecto la obra del legislador secundario (la ley), y competir con él, de igual a igual, por medio de la jurisprudencia*; *los derechos ya no son en función de la libertad, ahora lo son en función de la justicia (el bien)*; la moral, afirma Susanna Pozzolo, es uno de los criterios de validez del Derecho, el cual podría prescindir de la autoridad, "puesto que lo que vale, vale por méritos intrínsecos, el neoconstitucionalismo (precisa la acuñadora del término), no creo que deba conducir a la confusión teórica que caracteriza a muchos que no resisten la tentación de unificar el sistema jurídico y el sistema moral, porque la separación entre derecho y moral y su recíproca autonomía son el fundamento del garantismo".

3. Reforma constitucional del 27 de mayo de 2015

La reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno para combatir este fenómeno, y es la base que da sustento a toda la legislación secundaria en la materia.

El 18 de julio de 2016, se aprobaron cuatro nuevas leyes secundarias y se reformaron otras tres, con lo que se dio vida al SNA. Estas leyes fueron las siguientes:

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (nueva); **la Ley General de Responsabilidades Administrativas (nueva)**; La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (nueva); la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (nueva); la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (reformada), Código Penal Federal (reformado), y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformada).

4. Ley General de Responsabilidades Administrativas

La Ley General de Responsabilidades Administrativas entró en vigor un año después de su promulgación del 18 de julio de 2016, misma que adopta un sistema de valoración de pruebas de corte Neo-Constitucional, como en su momento también lo hizo el Código Nacional de Procedimientos Penales del 5 de marzo de 2014 (artículo 259, párrafo segundo). Esta nueva Ley representó un gran avance, ya que, a diferencia de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se alineó al contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que derivaron no sólo de la reforma del 27 de mayo de 2015, sino a las que con anterioridad (2011) se le habían realizado en materia de derechos humanos.

En esta tesitura, la autoridad Resolutora y Juzgador respectivamente, deberán utilizar para resolver los asuntos que se les planteen, un sistema teórico de valoración de la prueba libre, y no así como se venía haciendo, con un sistema teórico de valoración de la prueba tasada. Lo anterior es así, dado que, en específico, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 131, establece: *"Las pruebas serán valoradas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia"*.

5. Reglas de la experiencia, la lógica y la sana crítica

Al respecto, Jairo Parra Quijano, menciona en su trabajo *"Razonamiento judicial en materia probatoria"*[3], a fin de explicar **las reglas de la experiencia** que su fuente se encuentra en lo que llamamos sentido común. El hombre tiene "un acervo de conocimientos al que recurre como esquema para interpretar sus experiencias pasadas y presentes y que también determina su anticipación de cosas futuras". Es muy difícil determinar en forma precisa qué integra el sentido común, pero se puede hacer una aproximación y sería atendible lo sostenido por Alfred Schutz,[4] en cuanto a su integración:

- Existe un núcleo relativamente pequeño de conocimiento que es claro, nítido y coherente en sí mismo.
- Rodean a este núcleo zonas de diversos grados de vaguedad, oscuridad y ambigüedad.
- Siguen otras zonas de cosas que se presuponen, creencias ciegas, meras suposiciones, puras conjeturas, zonas donde bastará simplemente confiar.
- Hay por último, regiones que ignoramos por completo.

Como vemos, el mundo del sentido común no es homogéneo, ni ordenado y mucho menos claro, pero de ahí, dice el autor, hay que sacar las reglas de la experiencia, lo cual supone un trabajo lógico, serio, y ponderado del intérprete. Éste debe examinar los hechos concretos, con mucha precisión, para poder decidir si la versión que suministró la víctima es atendible. Así, el Juzgador debe dramatizar los hechos en el campo de la imaginación, pero utilizando las reglas de la experiencia, y luego previo haberla razonado (crítica), plasmarla en la decisión que toma.

[3] Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
[4] Schutz, Alfred, Escritos II, Buenos Aires, Amorrortu, 2003, pp. 260-269

5.1. Las Reglas de la Lógica

Siguiendo al mismo autor, tenemos que la lógica que emplea el Juzgador en la valoración de la prueba es la lógica dialéctica, misma que se caracteriza por considerar el pensamiento en un desenvolvimiento continuo de lo desconocido a lo conocido, de lo elemental a lo complejo, de lo inferior a lo superior, de lucha constante entre contradicciones y de unificación de opuestos.[5] De esta manera, el Juez tiene que empezar por darle cuerpo a lo que utilizará para esa valoración lográndola del sentido común, a diseñar hipótesis y analizar y valorar las pruebas para observar si resulta o no corroborada y así sucesivamente, es un trabajo arduo y dificultoso que no cabe dentro del esquema del silogismo. El juez tiene que hacer inferencias.

Sin la posibilidad de hacer inferencias, el sistema de procesamiento humano se vería obligado a depender de un conocimiento específico y puntual para cada una de las situaciones en las que se encuentra (casi como una especie de lista). Así, el razonamiento permite pasar de una información a otra, dado que a partir del conocimiento sobre uno o más enunciados que se encuentran relacionados podemos derivar otro enunciado o alcanzar una conclusión. Esto también lo tiene que hacer el juez.

5.2. La sana crítica

El Poder Judicial de la Federación ha sostenido en sus distintas tesis de jurisprudencia que la sana crítica implica un sistema de valoración de pruebas libre, pues el juzgador no está supeditado a normas rígidas que le señalen el alcance que debe reconocerse a aquéllas; es el conjunto de reglas establecidas para orientar la actividad intelectual en la apreciación de éstas, y una fórmula de valoración en la que se interrelacionan las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de la experiencia, las cuales influyen de igual forma en la autoridad como fundamento de la razón, en función al conocimiento de las cosas, dado por la ciencia o por la experiencia, en donde el conocimiento científico implica el saber sistematizado, producto de un proceso de comprobación, y que por regla general es aportado en el procedimiento por expertos en un sector específico del conocimiento.

Así, cuando se asume un juicio sobre un hecho específico con base en la sana crítica, es necesario establecer el conocimiento general que sobre una conducta determinada se tiene, y que conlleva a una específica calificación popular, lo que debe ser plasmado motivadamente en una resolución, por ser precisamente eso lo que viene a justificar objetivamente la conclusión a la que se

[5] 16 De Gortari, Elí, op. cit., p. 26.

arribó, evitándose con ello la subjetividad y arbitrariedad en las decisiones administrativas.

6. Conclusión

Sin duda, el derecho se transforma día a día en busca de regular la realidad, lo que dio paso a la corriente jurídica del NEOCONSTITUCIONALISMO, que vela, entre otros aspectos, por el respeto de los Derechos Humanos en todo tipo de contienda.

Este nuevo modelo Constitucional de ponderación suprema de los Derechos Humanos ha llevado a la generación de una legislación secundaria, en la que se abandona el método tasado para la valoración de las pruebas, y se adopta el método libre, de ahí que desde su entrada en vigor, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, impone la obligación al operador jurídico de llevar a cabo esta importantísima y delicada labor con base a las reglas de la experiencia, la lógica y la sana crítica, que como se ha expuesto anteriormente, no es un trabajo menor, sino que implica un verdadero trabajo intelectual por parte del Juzgador, en el que debe razonar y explicar su decisión en la resolución que al efecto emita.

Esto último sin dejar de observar los principios que rigen el procedimiento disciplinario de responsabilidades previstos en el artículo 111 de la propia Ley General, siendo éstos: los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos, así como el respeto a las garantías procesales del imputado previstas en el artículo 135 de la misma ley. Temas que, si bien no fueron abordados en el presente trabajo, deben estar presentes al momento de dictar resolución.

El método libre de valoración de pruebas representa un reto y un compromiso para los operadores jurídicos de los Órganos Internos de Control, Autoridades Administrativas competentes para aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto que, reitero, requiere de un gran conocimiento de la ciencia jurídica, de los derechos humanos, sensibilidad, experiencia, desarrollo de la lógica dialéctica, discreción, prudencia y sensatez, es decir, feeling como artesano del derecho, lo que no hace fácil nuestro nuevo quehacer pues siempre hay resistencias al cambio, acaso por ignorancia o por así haberlo venido haciendo desde décadas atrás.

Defensor de oficio en el procedimiento de responsabilidad administrativa en la ley general de responsabilidades administrativas

José Daniel Villa Contreras[1]

Abstract

En México a partir de la adopción del sistema acusatorio, se ha dejado atrás la definición del defensor de oficio por la del **defensor público,** para denominar al abogado defensor que el Estado proporciona al imputado, cuando éste no puede nombrar un defensor privado por sus propios medios.

El objetivo del presente ensayo es plantear la problemática actual respecto a las características que debe cumplir esta figura señaladas en el art. 208 fracción II de la LGRA y la garantía constitucional a la que tiene derecho el presunto responsable o imputado en un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Sumario: Introducción I. Derechos de acceso a la justicia, derecho a la defensa y defensoría pública II. Planteamiento del problema III. Solución actual IV. Propuestas

Introducción

En el capítulo I del presente ensayo encontraremos la definición del derecho de acceso a la justicia y a una defensa adecuada, para el cumplimiento del debido proceso. En el capítulo II, se plantea el problema actual respecto a otorgar el derecho del defensor de oficio al presunto responsable o imputado en un procedimiento de responsabilidad administrativa contemplado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). En el capítulo III, se presenta la

[1] Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, Mediador certificado por el Estado de Jalisco, en Medios Alternos de Solución de Conflictos, Técnico en elaboración y actualización de reingeniería administrativa, acreditado por la SFP y especialista en relaciones laborales. Actualmente ocupa el cargo de, Director de la autoridad Substanciadora y Resolutora del OIC en el INEGI.

situación actual de como la Autoridad Substanciadora del Órgano Interno de Control (OIC) en el INEGI, cumple con la obligación de proporcionar al presunto responsable o imputado el defensor de oficio. Por último, en el capítulo IV, se presenta una serie de propuestas para prevenir la violación de lo que es una garantía constitucional del imputado en un procedimiento dentro del sistema acusatorio, así como, evitar las consecuencias jurídicas por no cumplir con el debido proceso.

I. Derecho de acceso a la justicia, derecho a la defensa y defensoría pública

El acceso a la justicia entraña un "derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión". Dicho en otras palabras, el acceso a la justicia es el derecho de toda persona de acceder, cumpliendo los requisitos y formas que señale la Ley, a un procedimiento jurisdiccional.

El fundamento de dicho derecho lo encontramos en los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicho derecho, asimismo, "comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente". Adicionalmente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que el derecho de acceso a la justicia comprende tres etapas. A saber, una previa al juicio, una propiamente judicial y una posterior al procedimiento:

II. Planteamiento del problema

El artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece en su fracción II, lo siguiente:

> "En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. *Del mismo modo, le*

hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; *de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio"*

De lo anterior se deprende diversos cuestionamientos como lo sería: ¿Cómo se acciona la prestación del servicio del defensor perito en la materia? ¿de qué manera se acredita ser perito en la materia? ¿Quién es el responsable de proporcionar al defensor? ¿Cómo se proporciona el servicio? ¿Qué sucede si en el momento de la audiencia el presunto responsable solicita al defensor? ¿Qué sucedería si el presunto responsable exige se demuestre la pericia en la materia de dicho defensor?

III. Solución actual

En la práctica, en el oficio citatorio para la audiencia inicial, se canaliza al presunto responsable al Instituto Federal de la Defensoría Pública, por ser este Instituto un órgano del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, en términos de los artículos 3 de la Ley Federal de Defensoría Pública y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que por conducto de sus Asesores Jurídicos, presta el servicio de acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en asuntos del orden civil, administrativo, fiscal y derivados de causas penales. Asimismo, conforme al artículo 2 de la mencionada Ley Federal, el servicio de defensoría pública es gratuito y se presta bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo *y de manera obligatoria*, en los términos de la misma Ley.

De esta manera, ante el deber de la Autoridad Substanciadora de hacer saber a los presuntos responsables su derecho a ser asistidos por un defensor perito en la materia, se encuentra *la obligación de éstos de acudir a solicitar el servicio de asesoría legal del Instituto Federal de la Defensoría Pública,* toda vez que de los artículo 39 fracción I y 43 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, se desprende que el servicio de asesoría jurídica *puede ser solicitado por cualquier persona de manera directa*, o a través de una tercera, *cuando se acredite que la interesada se encuentra imposibilitada para hacerlo personalmente y, por tanto, no puede proporcionar la información necesaria para* requisitar la solicitud de servicio.

En esta tesitura, considerando el plazo que debe mediar entre la fecha del emplazamiento y la de la celebración de la audiencia, el presunto responsable *cuenta con el tiempo suficiente para acudir a solicitar el servicio de asesoría jurídica* que contempla, conforme al artículo 38 de sus Bases Generales, las modalidades de Orientación, Asesoría y Representación. Asimismo, el artículo 29 de las mismas Bases, prevé una valoración respecto a *si el asunto planteado constituye un problema jurídico que requiera la in-*

tervención de una o un abogado y si el mismo es competencia de este órgano auxiliar.

En cuanto a esto último, el artículo 36 de las referidas Bases establece que las materias en las que deberá prestarse el servicio de asesoría jurídica del fuero federal, son entre otras:

> I. Materia administrativa:
>
> c) Asuntos que se tramiten ante dependencias federales y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a procedimientos seguidos en forma de juicio.

Por lo anterior, estimo que la Autoridad Substanciadora cumple su obligación de dar a conocer al presunto responsable su derecho a ser asistido por un defensor y en cuanto a hacerle saber que, *de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio,* el artículo 28 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública establecen que:

> ARTÍCULO 28. Canalización a la institución competente.
>
> *Los requerimientos hechos por cualquier autoridad pública al Instituto para otorgar un servicio de asesoría jurídica a algún usuario, se atenderán si son competencia de este órgano auxiliar,* en caso contrario y a fin de no provocar un retraso en su atención, deberán ser canalizados por el personal jurídico de este Instituto a la autoridad competente para la asistencia jurídica que requiera la persona, remitiendo a su vez copia de la solicitud de origen.
>
> La orientación institucional señalada con anterioridad *no es impedimento para atender a aquellas personas que acudan personalmente al Instituto sin intermediación de alguna autoridad.*

Con base en el numeral que antecede, el Instituto Federal de la Defensoría Pública, da pauta a que en el supuesto de que un presunto responsable se apersone a la audiencia inicial y exprese que no cuenta con un defensor, por lo que requiere le sea nombrado uno de oficio, la Autoridad Substanciadora requiera al Instituto Federal de la Defensoría Pública para que en ese momento le otorgue el servicio, dado que se encuentra en el ámbito de su competencia y en el supuesto de urgencia previsto en el artículo 41 fracción III de sus Bases Generales de Organización y Funcionamiento.

Lo que genera preguntas como: ¿es la defensoría la Institución responsable por ley de proporcionar al defensor en materia administrativa? ¿es suficiente esta medida para el cumplimiento de la obligación de proporcionar un defensor de oficio para la autoridad substanciadora?

IV. Propuestas

1. En todo caso, habría lugar a proponer un convenio de colaboración en materia sustantiva en los términos en que el Instituto Federal de la Defensoría Pública los tiene celebrados entre otros con el INAPAM, INMUJERES, CONDUSEF, CONAMED, CNDH e INDAUTOR.

2. Reforma a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que podría ser en uno de los siguientes sentidos:

a) *Adicionar* un articulado que establezca la obligación del Instituto Federal de la Defensoría Pública, de brindar, *a solicitud de las Autoridades Substanciadoras de los Órganos Internos de Control*, o de las demás Autoridades competentes para aplicar, en el ámbito federal, la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el servicio de asesoría jurídica a las personas sujetas a procedimiento administrativo de responsabilidades, y que manifiesten, en cualquier etapa del procedimiento, no contar con un defensor.

En su defecto, al ya encontrarse creada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la figura del defensor de oficio, y en aras de respetar el derecho humano de acceso a la justicia a las personas presuntas responsables; *desarrollar* esa figura en cuanto a sus funciones, principios, competencia y rendición de cuentas, y que de depender de los propios Órganos Internos de Control, daría pauta a reformas de su reglamentación interna, y de no ser así, incluso podría dar *nacimiento a un órgano de defensoría especializado o exclusivo en materia de responsabilidades administrativas*, integrante del sistema nacional anticorrupción.

b) *Eliminar* la última parte de la fracción II del artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dado que no se justifica la urgencia ni la necesidad de nombrar al presunto responsable un defensor de oficio, toda vez que, no se encuentra privado de su libertad y al tratarse de un procedimiento ordinario, éste cuenta con un plazo amplio para preparar su defensa y acudir a solicitar los servicios que tiene obligación de brindarle el Instituto Federal de la Defensoría Pública y de no acudir a solicitarlos, se asume que decidió defenderse por sí mismo, como le da derecho a hacerlo la mencionada fracción II del artículo 208 de la Ley General.

CAPÍTULO TERCERO

CORRUPCIÓN Y SISTEMA PENAL

Sistema de justicia penal y el sistema nacional anticorrupción en méxico: su complementariedad

Alejandro Carlos Espinosa[1]

Abstract

En el presente ensayo se señala la existencia de una relación entre el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema de Justicia Penal, que tiene que ver con los valores, esto es con los bienes jurídicos tutelados, en donde el actuar del servidor público con apego a la legalidad resulta ser de fundamental importancia para prevenir las faltas y delitos, esto es una tarea integral que alcanza a ambos sistemas y que debe ser llevada a nivel de política pública transversal, hasta en tanto se alcancen estándares deseables.

Sumario. 1. Introducción 2. Sistema de Justicia Penal 3. Sistema Nacional Anticorrupción 4. Complementariedad entre ambos sistemas de legalidad

1. Introducción

Plantear la armonización entre dos sistemas que en apariencia tienen naturalezas diferentes, particularmente al tratar temas jurídicos donde la doctrina a distinguido entre lo administrativo y lo penal de manera muy clara, resulta provocador e invita a la reflexión profunda respecto de la orientación y razón de ser de las normas y su esencial lógica complementaria.

De ahí que aprecio al distinguido abogado impulsor de la investigación en temas anticorrupción Rafael Ortiz de la Torre su invitación porque me permite compartir con los interesados en estos temas más allá de los discursos y que apuestan al contenido, del que es válido disentir, de hecho, esa es la fuente

[1] Investigador del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1, Profesor por Oposición de Derechos Humanos y Derecho Militar de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro de número de la Academia Mexicana de Criminología y Presidente del Consejo Editorial de la Revista Especializada *"Criminogenesis"*

del conocimiento a través del análisis que produce la contraposición de posturas.

La idea es demostrar en este ensayo como dos sistemas de naturaleza distinta logran su complementariedad en el marco del orden Constitucional mexicano que va más allá de las visiones políticas, por lo que surgirán importantes cuestionamientos a pesar de ser un documento descriptivo y acaso propositivo en algún sentido, dado que se trata de dos sistemas complejos que además están sustentados en la evolución doctrinaria y adjetiva de sus respectivos modelos.

Se describe groso modo el Sistema de Justicia Penal y explica cada una de sus etapas que no cambiaron con la transición del modelo mixto al acusatorio adversarial, que dicho sea de paso continúa presentando resistencias y apegos de los operadores que muestran la raigambre a prácticas inerciales.

Por otra parte, muestra el Sistema Nacional Anticorrupción como un modelo bien intencionado y técnicamente regulado con paradigmas y visiones más allá de las punitivas, que sin embargo a costado tiempo para su maduración institucional, por lo que el combate a la corrupción se expresó como prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Así la complementariedad entre sistemas será explicada e igualmente se hará respecto de la delgada línea que divide lo administrativo de lo penal.

2. Sistema de Justicia Penal

La importancia del Sistema penal es de grandes alcances por estar destinado a prevenir, disuadir, investigar, juzgar bajo debidos procesos y tratar a las personas conflictuadas con la ley penal por la autoría o participación en delitos, lo que es doblemente trascendente cuando loa autores o participes son servidores públicos que se apartaron consciente o inconscientemente de la legalidad por desconocimiento, impericia o dolo, por lo que la aproximación de insumos de consulta y la capacitación se erigen en los instrumentos correctos para poner en marcha esta forma de prevenir los delitos a partes de conocer las reglas y principios que se entrelazan para establecer los alcances y limites en términos de eventual responsabilidad penal.

Para comprender los tramos de responsabilidad del modelo penal y la génesis de su diseño institucional es necesario partir del fundamento constitucional donde descansa la función, en este sentido, iniciaremos por señalar tres preceptos que le determinan a saber artículos 1°, 21 y 18 constitucionales, mismos que presento en el orden referido por razones metodológicas.

De este modo el artículo |° constitucional es transversal por impactar al Sistema de Justicia Penal en su conjunto, de modo que el numeral en cita estable-

ce en su párrafo tercero establece: *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizarlos derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

En este contexto es claro que al estar dividido el Sistema de Justicia Penal en cuatro etapas las obligaciones citadas *up supra* impactan a cada parte, la primera de ellas es la correspondiente a la policía en su función tripartita de prevención, investigación y persecución del delito, la segunda a la investigación formalizada a cargo del Ministerio Público y su correlativo Fiscal, la tercera corresponde a la función de juzgar con independencia, autonomía, imparcialidad, inamovilidad derivada del sentido de las resoluciones, esto es la autoridad judicial y la cuarta correspondiente a la ejecución de las penas donde se a incorporada desde hace algunos años el juez de ejecución y se basa en el subsistema progresivo técnico que se soporta en la educación, capacitación, trabajo, salud, deportes y el respeto irrestricto a la persona privada de la libertad.

De modo que la función policial en los tres órdenes de gobierno está ligada al debido proceso, la presunción de inocencia y en general a el cuerpo de protocolos y lineamientos que constituyen el Derecho Operacional en México, donde las obligaciones del policía están ligadas al protocolo del primer respondiente, a los lineamientos sobre el uso de la fuerza, a las reglas de Cadena de Custodia a los principios orientadores del control provisional preventivo, a la detención flagrante, urgente o derivada de un mandamiento a los traslados y la seguridad en Salas de audiencias, por ejemplo, de modo que los derechos humanos en términos de sus obligaciones y acordes con sus principios rectores determinan el actuar policial.

Por su parte la etapa de investigación formalizada debe ceñirse al respeto a la legalidad en materia penal y observancia plena al debido proceso, por su lado en la tercera etapa los Jueces deberán ser acordes con los atributos del Juez Natural que tan claramente a delineado la jurisprudencia interamericana y recogido la doctrina que de por sí ya impulsaba desde décadas atrás del surgimiento del sistema regional para América los derechos humanos así como la Teoría General del Proceso, finalmente en la cuarta etapa en donde está presente la pena corporal, debe rescatarse la idea de que el único derecho que pierde la persona privada de su libertad y de los de naturaleza política, que por razones prácticas quedan suspendidos por un tiempo igual al de la pena, es el de la libertad deambulatoria.

Sistema de Justicia Penal Mexicano			
Función Policial Art. 21 Const. Fuero Común Fuero Federal Fuero de Guerra	Función de Investigación Formalizada Art 21 Const. Fiscales Ministerios Públicos	Función Judicial Art. 21 Const. Atributos del Juez Natural	Ejecución Penal Progresivo Técnico Art. 18 Const. Educación, capacitación, trabajo, salud, deportes y Derechos Humanos
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL ETAPAS DEL MODELO MEXICANO			

Elaboración propia con base en la CPEUM y la Jurisprudencia Mexicana e Interamericana.

Ahora bien, en cuanto a los delitos de corrupción existen importantes situaciones a considerar, por una parte, se trata de delitos de realización oculta por lo que en la primera etapa correspondiente a la función policial existe reducida posibilidad de participación in situ cuando los hechos están ocurriendo, generalmente la participación es en auxilio del Ministerio Público o en cumplimiento de un mandamiento generalmente judicial.

Las fiscalías en México, particularmente las responsables del combate a la corrupción, tanto en el ámbito federal como las entidades federativas, son las responsables de atender las denuncias al respecto, tanto las realizadas de manera directa como las que derivan de los órganos de control y supervisión y los derivados de la Auditoría General de la Federación o de la Unidad de Inteligencia Financiera.

En cuanto a la etapa judicial le corresponde tratándose de responsabilidades penales por delitos de corrupción a los tribunales de los estados y del Poder Judicial de la Federación respectivamente, conocer de los mismos y por lo que toca a la cuarta etapa de ejecución penal se sigue el mismo tratamiento que para el resto de los delitos.

Tipos penales de corrupción en México	
Soborno de funcionarios públicos	Abuso de funciones
Soborno de funcionarios extranjeros y organizaciones internacionales públicas.	Enriquecimiento ilícito
Tráfico de Influencias	Soborno en el sector privado
Contrataciones simuladas	
Malversación o peculado, apropiación indebida y otras formas de bienes públicos	Conductas permisivas en el ámbito público
Aceptación de cargos públicos sin capacidad ni experiencia	Simulación de concursos e invitaciones abiertas

Tomado del libro Anticorrupción en la Seguridad Pública, tercera edición, pag.123 publicado por la Guardia Nacional, México 2020.

Como se advierte existe toda una variedad de tópicos que tienen alcance penal y son tratados por el Sistema de Justicia Penal con base en sus principios rectores: Publicidad, Concentración, Continuidad, Inmediación y Publicidad en un modelo de presunción de inocencia con un objeto retador.

Que el delito no quede impune, que se repare el daño, que se castigue al culpable y que se presuma la inocencia, con lo que el Sistema Penal Acusatorio apuesta a la cultura de la legalidad y privilegia los medios alternos de solución de controversias y criterios de oportunidad a pesar de que los delitos de corrupción son clasificados como graves, lo que nos da señales de una política criminológica encaminada a un cambio que busca apostar a la reconstrucción del tejido social y a desarrollar la deontología de los servidores públicos. De ahí que su liga con el Sistema Nacional Anticorrupción sea complementaria como se explicara adelante.

3. Sistema Nacional Anticorrupción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado, sienta las bases del Sistema Nacional Anticorrupción en México, en este sentido valga señalar la definición que respecto del servidor público señala dicho ordenamiento que a la letra establece:

> … a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por su parte la ley penal en su artículo 212 lo define como:

> Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Son citadas estas dos concepciones en función de la complementariedad que se significan el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema de Justicia Penal, al ser este último objeto del presente estudio, me permito señalar que se sustenta en cuatro ejes ,muy bien determinados que van incrementando las mejoras regulatorias y por supuesto identificando los mayores daños al heredarlo público, en este sentido, se destaca la importante participación de la Auditoría Federal de la Federación, responsable de auditar el buen ejercicio del gasto público a nivel nacional, la Secretaría de la Función Pública a quien se encuentran adscritos los Órganos Internos de Control de las dependencias del Ejecutivo Federal, por supuesto en su vínculo indiscutible con el Sistema Penal destaca, la reciente participación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y toda la estructura y alcance del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en un esfuerzo de armonización de las capacidades del Estado para atender este importante fenómeno.

Es muy importante establecer que respecto a la corrupción se ha hablado mucho y el vocablo pareciera expresarse en una bandeja en donde todo cabe o en una pequeña copa donde cabe muy poco, o al menos tiene niveles complejos para poderse probar, por lo que considero remitirnos en una primera idea a lo que establece sobre el vocablo la Real Academia de la Lengua que establece:

> En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

Por lo que estimo muy importante establecer la diferencia administrativa respecto de la penal en cuanto al alcance de la práctica, en tanto que los delitos están mucho más enfocados a los servidores públicos a quienes incluso les agravan las penas, poco refiere a los particulares, ese es el progreso del Sistema Nacional Anticorrupción en donde administrativamente se contempla con mayor foco a los particulares.

4. Complementariedad entre ambos sistemas de legalidad

Estos Sistemas se complementan cuando de una responsabilidad administrativa deriva o acontece un delito.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece las responsabilidades administrativas, obligaciones, y sanciones aplicables a los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran, así como a los particulares vinculados con las faltas graves. Para ello la Ley en comento, hace la distinción de las faltas administrativas.

Faltas administrativas	
Falta administrativa no grave	Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control
Falta administrativa grave	Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas.
Faltas de particulares	Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves.

Las Secretarías, los Órganos internos de control y sus homólogas a nivel local, tiene a su cargo, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas, así mismo ante una falta calificada como no grave, iniciaran, substanciaran y resolverán.

Falta administrativa no grave[2]
Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas
Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones
Atender las instrucciones de sus superiores
Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses
Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión.
Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones
Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.
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.

Los servidores públicos que incurran en faltas administrativas no graves, recibirán las siguientes sanciones:

- Amonestación pública o privada.
- Suspensión de uno a treinta días naturales del empleo, cargo o comisión;

[2] Arts. 49 a 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- Destitución de su empleo, cargo o comisión.
- Inhabilitación temporal de tres meses a un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

También la ley señala que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

Faltas administrativas graves[3]
Cohecho
Peculado
Desvío de recursos públicos
Utilización indebida de información
Abuso de funciones la persona servidora o servidor público
Actuación bajo conflicto de interés
Contratación indebida
Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés
Simulación de acto jurídico
Tráfico de influencias
Encubrimiento
Desacato
Nepotismo
Obstrucción de la justicia

Por su parte los Tribunales de Justicia Administrativa están facultados para resolver lo correspondiente a la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y Faltas de particulares, esta imposición de penas a particulares no limita las facultades de otras autoridades para imponerles las sanciones administrativas correspondientes.

[3] Arts. 51-64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves[4]
Soborno
Participación Ilícita En Procedimientos Administrativos
Tráfico De Influencias Para Inducir A La Autoridad
Utilización De Información Falsa
Colusión
Uso Indebido De Recursos Públicos
Contratación Indebida de Ex Servidores Públicos
Faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno beneficio[5].

Los servidores públicos que incurran en faltas administrativas graves, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa las siguientes sanciones:

- Suspensión de treinta a noventa días naturales del empleo, cargo o comisión
- Destitución del empleo, cargo o comisión;
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, de uno a veinte años, dependiendo de la afectación de la falta administrativa; y de tres meses a un año en caso de no causar daños y perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno.

Si en el transcurso de la investigación acontecen hechos que la ley señala como delitos, el órgano investigador deberá presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público y deberá coadyuvar en el procedimiento. La denuncia no impide que el servidor público sea investigado y sancionado administrativamente.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es la encargada de la investigación, prevención y persecución de los delitos relativos al Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal, así mismo los ministerios pú-

[4] Arts. 65-72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
[5] Art. 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

blicos comisionados deberán estar capacitados con las respectivas técnicas de litigación, entre las obligaciones que tiene son la de iniciar las carpetas de investigación relacionadas con la corrupción, en caso de tener los elementos suficientes deberá judicializarla para ejercer la acción penal, solicitar la vinculación a proceso, acusar y aportar los medios de prueba idóneos y pertinentes para que el Tribunal de enjuiciamiento determine una sentencia condenatoria.

Como se advierte la relación que existe entre el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema de Justicia Penal tiene que ver con los valores, esto es con los bienes jurídicos tutelados en donde el actuar del servidor público con apego a la legalidad resulta ser de fundamental importancia en virtud de las razones siguientes:

1. México debe transitar de la cultura de la ilegalidad o violación de la ley a la del cumplimiento de la misma o de la legalidad, lo que si bien es cierto no se logra mágicamente con la creación de normas o sistemas como es el caso, en donde se revisen puntualmente faltas leves y graves, delitos graves y quizá hasta de delincuencia organizada.
2. El cambio tiene una alta carga cultural, por lo que las instituciones deben esmerarse en la integridad que merecen desarrollar los servidores públicos, situación que se alcanza a través de la capacitación y profesionalización, es necesario que el servidor público conozca de las consecuencias que pueden significar sus actos.
3. La prevención de las faltas y de los delitos, es una tarea integral que alcanza a ambos sistemas y que debe ser llevada a nivel de política pública transversal, hasta en tanto se alcancen estándares deseables.

Ausencia de tipificación de conductas de violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Leonel Antonio Vázquez Briceño[1]

Abstract

Creemos que vivimos en una sociedad que se encuentra cada vez más despierta y consiente de las necesidades de las personas, sin embargo, cuando tocamos temas tan antiguos, pero a la vez tan vigentes, como lo son las conductas de violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual, nos damos cuenta que no hemos avanzado lo suficiente como sociedad, pues las conductas se siguen realizando incluso por personas que debieran velar por nuestra seguridad.

Sumario: 1. Introducción. 2. Desarrollo del tema. 3. Propuesta de solución.

1. Introducción

En la actualidad vivimos en un mundo lleno de necesidades y reclamos sociales pulverizados, cuyas problemáticas son tan distintas que solo encuentran eco en pequeños grupos que simpatizan con sus causas, grupos reducidos en número, insuficientes para generar una acción colectiva que culmine en un verdadero cambio social, pues en general nos hemos vuelto sordos ante aquellas necesidades sociales que no se asemejan a las nuestras, incluso intolerantes a las mismas, lo que ha generado una completa apatía por las causas de los demás, olvidándonos por completo de valores como la solidaridad, sororidad, respeto y empatía por nombrar algunos.

[1] Abogado por la Universidad Guadalajara Lamar; cursó la Maestría en Política y Gestión Pública en el ITESO; se ha desempeñado en APF en el ámbito del combate a la corrupción, la transparencia y rendición de cuentas por más de 13 años ocupando actualmente el cargo de Titular del Área de Denuncias, Investigaciones y Evolución Patrimonial del Órgano Interno de Control en el INEGI.

Este tema cobra gran interés para el suscrito dado que actualmente me toca realizar las funciones de autoridad investigadora en un Órgano Interno de Control (OIC), funciones de las cuales ya tengo experiencia, pero en este OIC soy relativamente nuevo, lo que me lleva a realizar algunas revisiones de los asuntos que investigan los compañeros del área que hoy orgullosamente me toca encabezar, encontrándome con investigaciones muy interesantes con perspectiva de género, lo que a su vez me llevo a conocer a la Lic. Abigail Cervantes Montañez, quien es una ferviente y apasionada guerrera de estas causas, y aunque las investigaciones son muy buenas y debidamente motivadas, nos damos cuenta que en este tipo de conductas tenemos vacíos legales, pues carecemos de un andamiaje legal óptimo para poder hacer un informe de presunta responsabilidad lo suficientemente robusto, que permita tener sanciones firmes y verdaderamente ejemplares para la efectiva inhibición y erradicación de este tipo de conductas en el servicio público.

Sin embargo, nos encontramos ante un escenario complejo, aunado a la desvinculación social que ha generado la Pandemia por COVID-19, que hace aún más complicado el generar acciones de cambio social y cultural, pues en la actualidad los temas importantes pasan a segundo término y la impartición de justicia queda en entredicho y se convierte en una asignación pendiente.

No obstante lo anterior, lo que sí es una realidad de acuerdo a información generada por el INEGI, es que en México, al menos 6 de cada 10 mujeres mexicanas han enfrentado un incidente de violencia; y 41.3% de las mujeres ha sido víctima de violencia sexual, con la tendencia de que el 90.5% de los agresores que cometen un delito de esta naturaleza, son hombres[2].

Con base en lo anterior, considero que debemos afrontar activamente estas conductas y generar acciones en todos los ámbitos, tanto gubernamentales como sociales, para erradicar este mal arcaico que sigue tan vigente en todos los sectores de nuestra sociedad y que incluso el propio análisis resulta vergonzoso pues supone un fracaso social y de nuestras instituciones, pero más allá supone un verdadero problema ético y moral.

2. Desarrollo del tema

En la actualidad podríamos decir que el derecho disciplinario administrativo ha evolucionado en gran medida, hasta ser considerado por algunos autores como una rama del derecho, y es que en sus reformas más recientes encontramos un andamiaje más completo para la substanciación de los procedimientos de responsabilidad administrativa, en el cual se establecen entre otras cosas

[2] INEGI (2016) *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en el Hogar.* ENDIREH 2016

mecanismos para la valoración de pruebas, incidentes y apelaciones, asimismo incorpora nuevos principios que rigen el actuar de las personas servidores públicos a saber:

> Disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público (LGRA, art 7)[3]

Principios rectores del servicio público que cualquier persona que se encuentre desempeñando un empleo, cargo o comisión en el sector público debe observar, ahora bien, la LGRA a su vez establece en el mismo artículo las directrices que se deben seguir para cumplirlos, no obstante, la misma no establece un nexo entre estos principios y directrices con su capítulo de faltas leves y graves, ni que el incumplimiento a dichas directrices se considerará una falta administrativa y menos señala a que sanciones ha de hacerse acreedor la persona que desacate las mismas, sin embargo, esto sería motivo de un estudio más profundo y en este ensayo me avocare únicamente a la ausencia de la tipificación de conductas de violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual, conductas que sabemos no están establecidas en la LGRA.

En efecto, la LGRA no establece dentro de su articulado señalamiento expreso de conductas de violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual, siendo oportuno en este momento señalar los conceptos de estas conductas a manera de establecer claridad en los fundamentos del presente ensayo, para lo cual es importante señalar que se entiende por: *violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual:*

> *"Violencia física:* Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;
>
> *Violencia psicológica:* es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.
>
> *Acoso sexual:* es una forma de violencia en la que, si bien no existe subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos;

[3] Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, México

> *Hostigamiento sexual:* El ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva." (Protocolo de actuación del Órgano Interno de Control para la atención y sanción de denuncias por conductas de violencia física, psicológica, hostigamiento y acoso sexual en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, capítulo I, número 6)[4]

Una vez aclarados los conceptos fundamentales de este ensayo podemos continuar con el desarrollo del tema y recordando los datos proporcionados por el INEGI en la ENDIREH 2016 citados con antelación, se advierte una realidad que vive nuestro país, una realidad que no podemos seguir ignorando y que representa un verdadero problema nacional que refleja la falta de valores y principios en nuestra sociedad, pero además representa el fracaso de las autoridades en la prevención, combate y erradicación de estas conductas.

La interrogante podría ser, ¿esto se debe a una ineficiente actuación e intervención de nuestras autoridades? o ¿se debe a una ausencia de regulación al respecto?, sabemos que estas conductas son consideradas como delitos y encuentran su descanso legal en la legislación penal de nuestro país, sin embargo, en este ensayo hablaré únicamente del ámbito administrativo, el cual sí carece de una normatividad específica para sancionar estas conductas.

En efecto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su Capítulo Tercero señala las faltas de los servidores Públicos, aquellas graves y no graves, así como las vinculadas con particulares, estableciendo un catálogo de obligaciones que todo servidor público debe cumplir en el ejercicio de sus funciones, así como principios y directrices, sin embargo, aunque todas se enfocan en el buen actuar de las personas servidores públicos, poco se dice de aquellas conductas que se relacionan con la violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual, podríamos dilucidar o concluir que el buen ejercicio del servicio público per se, engloba el abstenerse de realizar este tipo de conductas, sin embargo, quienes somos abogados y que además nos ha tocado fungir como autoridades sabemos lo complejo que resulta sancionar a un servidor público por la ejecución de este tipo de conductas en el servicio público pues la propia LGRA establece en los principios del procedimiento administrativo de responsabilidad los siguientes:

[4] Protocolo de actuación del Órgano Interno de Control para la atención y sanción de denuncias por conductas de violencia física, psicológica, hostigamiento y acoso sexual en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020, México. https://sc.inegi.org.mx/repositorioNormateca/Ooic_09Dic20.pdf

> …legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos (LGRA, art 111)[5]

Estos principios garantizan el debido proceso de los imputados, pero a su vez estos candados obligan a la autoridad a la exacta aplicación de la norma, es decir, que exista una conducta específica sobre la cual se asevere una presunta responsabilidad administrativa, y aunque la ley contemple principios y directrices que supongan el buen actuar de las personas servidores públicos, ello no es suficiente para imputar adecuadamente una presunta falta administrativa, pues nos encontramos ante la ausencia de una conducta especifica que deba ser observada en el servicio público, recoveco legal que vuelve endebles las sanciones que se impongan por conductas de esta naturaleza.

En efecto, actualmente las autoridades administrativas nos encontramos ante esta realidad, una Ley carente del tipo administrativo con el que podamos encuadrar aquellas conductas relacionadas con la violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual, lo que nos lleva a un vacío legal en materia administrativa referente a las conductas ya mencionadas, que, aunque las mismas ya se encuentran reguladas en materia penal no es suficiente, pues no permite a la autoridad administrativa imponer sanciones ejemplares que contribuyan con la inhibición y erradicación de estas conductas en el servicio público.

Es así, que tanto las Autoridades Administrativas como las Instituciones y Dependencias de la Administración Pública, han optado por la regulación interna a través de protocolos de actuación que, aunque ayudan a mitigar la problemática no son la solución, pues su alcance e impacto no se compara al de una ley y estos no pueden ir más allá, ya que su ámbito de acción se limita a facilitar la atención de las víctimas de estas conductas, lo que significa que las agresiones ya sucedieron, además de que no es posible imponer sanciones o tipificar conductas con base en un protocolo de actuación, reiterando la aclaración de que no me encuentro en desacuerdo de los protocolos para la atención de estas conductas, pues no dejan de ser acciones encaminadas a poner en el renglón de la atención que esto está sucediendo y que no puede dejarse pasar.

3. Propuesta de solución

Es por todo lo señalado en el presente ensayo, que considero como un mecanismo viable para la prevención y erradicación de este tipo de conductas, el reformar la LGRA con la finalidad de que se incorpore en su Capítulo Tercero, como faltas graves aquellas conductas realizadas por servidores públicos que tengan

[5] Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, México

que ver con violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual a fin de dotar a las autoridades administrativas, de un andamiaje legal que les permita sancionar este tipo de conductas mediante procedimientos, que por un lado garanticen el respeto a los derechos de los imputados y por el otro sean lo suficientemente sólidos para adquirir firmeza en sus resoluciones y generar sanciones verdaderamente ejemplares que contribuyan a la inhibición combate y erradicación de la violencia física, psicológica, acoso y hostigamiento sexual en el servicio público.

Manelich Castilla Craviotto[1]

Abstract

El combate a la corrupción registra importantes episodios; ha sido coadyuvante del avance en la cultura democrática de nuestras instituciones. Se puede hablar de esfuerzos documentados a partir de la década de los noventas, en la que comienzan a sentirse los ánimos modernizadores de transparentar y hacer posible que los ciudadanos conozcan la intimidad de la operación gubernamental y, de manera especial, de la alta burocracia.

Sumario: 1. Introducción 2. Análisis del Fenómeno de la Corrupción 3. Conclusiones.

1. Introducción

Pocas enfermedades afectan tanto la salud del Estado como la corrupción. Por eso, el tema ha sido de interés de las últimas generaciones prácticamente en todo el mundo. El marco jurídico existente es la materialización de la lucha de grandes hombres y mujeres que creyeron que era posible mejorar la acción gubernamental a partir de transparentarla. La gran mayoría de mexicanos apoyamos la lucha contra la corrupción, sabemos que de ello depende la estabilidad y la consolidación de nuestro país, nuestra casa común, la de nuestros hijos y las próximas generaciones.

Sin embargo, es importante que en esta lucha contra la corrupción no retrocedamos en los avances alcanzados en temas tan relevantes, y menos a costa de interpretar coyunturalmente algo tan relevante en ese ámbito como la justicia penal. Más aún, estamos ante la imperiosa necesidad de que dicho esfuerzo no se transforme en un discurso criminalizador a la luz del empleo del derecho penal.

[1] *Licenciado en Derecho. Maestro por el INACIPE. Fue Titular de la División de Seguridad Regional y de la División de Gendarmería de la Policía Federal. Ex Comisionado General de la Policía Federal. Académico y consultor en justicia penal y seguridad.

2. Análisis del fenómeno de la corrupción

La reforma constitucional del año 2008 significó el fin de un sistema putrefacto, oscuro, infame, que dejó de ser confiable y que ocasionó que decenas de miles de mexicanos y mexicanos fueran privados de la libertad ante la imposibilidad de transparentar los procesos penales que enfrentaron.

Principios como la presunción de inocencia, la prisión preventiva con carácter excepcional y no como una regla, publicidad, oralidad, concentración, continuidad, contradicción y otros, acogidos por nuestra Carta magna, representaron la mayor esperanza en el perfeccionamiento de la relación entre gobierno y gobernados, pues si hay una materia capaz de unir para siempre o distanciarlos, es sin duda la penal.

Otro pilar de la reforma de 2008 fue el combate a la delincuencia organizada a través de un marco jurídico especial para hacerle frente. Cabe recordar que es precisamente la delincuencia organizada la mayor amenaza trasnacional sólo por debajo del terrorismo. Se elevó a rango constitucional el arraigo, se permitió la intervención de comunicaciones privadas, anticipar las barreras punitivas alcanzando la ideación de los delitos y otra serie de medidas para hace eficaz esta lucha.

Se dice, y me parece con justa razón, que el derecho penal es un derecho violento. Es capaz de sustraer de la sociabilidad a los seres humanos para depositarlos en un lugar en el que permanecerán encerrados por haber quebrantado de manera grave el orden social. Es decir, el derecho penal es depositario para garantizar el mantenimiento de los más altos valores de la sociedad, pues solamente estos deberían ser motivo para una sanción tan cruel como la prisión.

En dicho contexto, resulta indispensable partir de un acuerdo fundamental: solamente conductas tan reprochables como las cometidas por el crimen organizado merecerían recibir sanciones que impliquen la prisión preventiva oficiosa, mientras se investigan a fondo los hechos. Por eso, resulta fundamental analizar las reformas que en nombre de la lucha contra la corrupción, se han realizado en los últimos tiempos para determinar si en realidad cumplen con el propósito con el que fueron originalmente creados los primeros dispositivos legales para combatirla eficazmente.

El 12 de abril de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara reformado el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de prisión preventiva oficiosa, para quedar de la siguiente manera:

> Artículo 19
>
> El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del

> imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, *uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones,*[2] robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.[3]

En una interpretación inicial, destaca el hecho de que los delitos cometidos por servidores públicos, concretamente en la hipótesis de uso de programas con fines electorales, enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, se incorporen al listado de conductas que ameritan prisión preventiva oficiosa. Con esto, podemos afirmar que estamos en presencia de la negación del ideal que dio origen a la reforma constitucional de 2008, especialmente porque la redacción aprobada en la reforma de 2019 amplía de manera importante el listado de conductas que serán investigadas con los probables responsables en prisión y no haciendo uso de las alternativas adicionales propias de un sistema acusatorio, adversarial y oral. Esto, en vez de simplificar el procedimiento penal de aquellas conductas relevantes para la mayoría de la sociedad, hace más complejo el acceso a la justicia. Analizaremos de manera breve el contenido de cada una de estas figuras típicas, imputables a servidores públicos.

Por el particular de ejercicio abusivo de funciones, el Código Penal Federal establece:

> ARTÍCULO 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:
>
> I.- El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguini-

[2] El subrayado es nuestro.

[3] En: *https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2019-04/00130254.pdf*. Fecha de ingreso: 28 de diciembre de 2020.

dad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que el hecho de que la acreditación de este ilícito implique remitirse no solamente al 220 citado *supra,* sino también al 212, que define quiénes deben ser considerados servidores públicos, no es violatorio del principio de exacta aplicación de la ley. Esto implica, en una muy estricta interpretación que, ante la imputación de esta figura típica, el servidor público de que se trate, se coloca inmediatamente en merecedor de la prisión preventiva oficiosa. Lo anterior, se desprende de la siguiente tesis:

EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES. EL ARTÍCULO 212, PÁRRAFO PRIMERO, EN RELACIÓN CON EL 220, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.

Del artículo 220, fracción I, del Código Penal Federal, se advierte que el delito de ejercicio abusivo de funciones constituye un tipo especial, en cuya comisión participa un servidor público como sujeto activo. Por su parte, el artículo 212, párrafo primero, del propio ordenamiento define al servidor público, como aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, que ejerce la función pública, como por ejemplo los representantes del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de la administración pública federal, así como los gestores de las empresas en las que existe representación estatal. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que una norma penal es constitucional aun cuando la descripción típica de que se trata, contiene un elemento normativo cuya definición implique la remisión a otro numeral de la propia norma que tiene el carácter de ley en sentido formal y material, sino sólo lo es cuando reenvían a otras que no tienen este carácter, como los reglamentos, pues ello equivale a delegar a un Poder distinto al Legislativo, la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales. De ahí que el artículo 212, párrafo primero, en relación con el diverso 220, fracción I, del Código Penal Federal, no viola el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia

penal, en su vertiente de taxatividad, reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de la interpretación armónica y sistemática de dichos preceptos legales puede deducirse quién tiene la calidad de servidor público, para que sea considerado sujeto activo del delito de ejercicio abusivo de funciones.

Amparo directo en revisión 6489/2016. Elvia Leticia Zamudio Palacios. 13 de septiembre de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Horacio Vite Torres.

Ahora bien, por lo que hace al delito de enriquecimiento ilícito, el Código Penal Federal, en su artículo 224, establece:

Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incurre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Sobre el particular, la Suprema Corte ha establecido que compete al ministerio público la comprobación en el incremento ilícito del patrimonio del servidor público de que se trate, sin embargo, al contemplarse dicha figura en el supuesto del 19 constitucional, el tiempo que lleve a la representación social allegarse de dichos elementos de convicción, implican la posibilidad de hacer uso de la medida de prisión oficiosa en tanto esto sucede.

Así queda de manifiesto en la siguiente tesis:

Registro digital: 180642
Aislada
Materias(s): Penal
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: Tomo XX, Septiembre de 2004
Tesis: I.7o.P.55 P
Página: 1760

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. SU COMPROBACIÓN INCUMBE AL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Del contenido del tipo penal previsto en la segunda parte del artículo 224 del Código Penal Federal, se pone de manifiesto que la comprobación de la actividad propiamente dicha de "enriquecimiento ilícito" incumbe al agente del Ministerio Público, a quien le corresponde allegar pruebas incriminatorias, mientras "la no justificación del incremento patrimonial" es propia del inculpado, a quien debe otorgarse durante la investigación la posibilidad de probar dicha justificación, en uso de su posibilidad plena de defensa.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 787/2004. 14 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alfredo Murguía Cámara. Secretaria: Elisa Macrina Álvarez Castro.

Es de llamar la atención que, por un lado, nuestro Máximo Tribunal establezca que el inculpado debe tener todas las condiciones para probar la licitud del incremento patrimonial, sin embargo, al contemplar la Constitución la prisión preventiva oficiosa para el delito en comento, ese derecho se ve, a mi juicio, absolutamente vulnerado.

Finalmente, por lo que hace a la figura de "uso de programas sociales con fines electorales", hasta el momento de escribir el presente artículo, encuadra en lo que se conoce como "derecho penal simbólico", puesto que la propia Ley General en materia de Delitos Electorales, no contempla la figura de forma es-

pecífica como tal, y solamente de forma somera se menciona el concepto "programas sociales", en la fracción VII del artículo 7, al señalar:

> Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:
>
> …
>
> VII. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma.
>
> Si la conducta especificada en el párrafo anterior es cometida por un integrante de un organismo de seguridad pública, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en el presente artículo.
>
> De igual forma, *se sancionará a quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición;*

En el referido numeral de la Ley General de Delitos Electorales se establece una conducta principal consistente en una "amenaza" de suspender beneficios de programas sociales si no se participa en eventos proselitistas ya sea a favor de un candidato o partido, o bien votar o no hacerlo a favor de algún partido o persona.

¿Por qué refiero que se trata de derecho penal simbólico? En términos de Guadalupe Sánchez Bahena:

> "Se relaciona el derecho penal simbólico, precisamente, con la forma como se representa el Derecho penal ante la sociedad. En otras palabras, se muestra la potestad sancionadora del Estado ("ius puniendi") por medio de la creación, modificación o reforma del catálogo de tipos penales en el ordenamiento jurídico penal interno y su efectiva aplicación. Y por otro lado, haciendo visible el derecho, mediante el simbolismo de la defensa de la legalidad entendida como normatividad positiva, que en última instancia lo que implica es utilizar el derecho y el campo jurídico como instrumento de dominación".[4]

Por su parte, José Luis Díez Repolles, señala:

[4] SÁNCHEZ BAHENA, Guadalupe, cit. por DEL CAMPO, Adelaida, en *https://puntocritico.com/ausajpuntocritico/2020/02/27/27158/* fecha de ingreso: enero 04, 2021.

> El reproche de que el legislador se sirve ilegítimamente del derecho penal para producir efectos simbólicos en la sociedad se ha convertido en un argumento frecuente en el debate político criminal. Su empleo sirve para descalificar tajantemente determinadas decisiones legislativas, generalmente criminalizadoras, que no se carecerían de 1os fundamentos materiales justificadores de su adopción, sino que además realizarían un uso ventajista del derecho penal para fines que no le son propios.[5]

Entonces, en una interpretación de lo que implica el derecho penal simbólico, la "amenaza" de condicionar los programas sociales a beneficios de carácter electoral, sirve a los fines político criminales del Estado y a la justificación discursiva y práctica de una línea de acción de gobierno, en el caso concreto, la de una "verdadera" lucha contra la corrupción, haciendo del derecho penal una herramienta para el cumplimiento de tal objetivo.

Esta figura típica pues, puede recaer tan solo en quien tiene el control para ejecutar dichos programas, es decir, en servidores públicos, pues son estos quienes por mandato de ley, son los facultados para ello. Aún así, la acreditación de una amenaza para con ello generar un escenario típico es, de cierto, complejo, como lo demuestran las escasas tesis jurisprudenciales que analizan las condiciones y requisitos para acreditar el propio delito de amenazas en las legislaciones que aun las contemplan.

3. Conclusión

La reforma al artículo 19 constitucional de abril del año 2019, que amplía la prisión preventiva oficiosa a delitos cometidos por servidores públicos, en el contexto del combate a la corrupción, corre el riesgo de constituir una desviación al objetivo principal, al emplear al derecho penal como herramienta para su cumplimiento.

El carácter de *ultima ratio legis*, que implica que el derecho penal debe utilizarse como la última opción de protección de bienes jurídicos cuando otros órdenes jurídicos han sido insuficientes, se incumple en la reforma de referencia, puesto que parte del principio de privar de la libertad al servidor público en tanto se acredita su culpabilidad.

Esto puede representar el más importante antecedente de criminalización del servidor público, puesto que, de conformidad con los planteamientos de la llamada teoría del etiquetamiento, o *labelling aproach:*

---

[5] DÍEZ REPOLLES, José Luis, El derecho penal simbólico y los efectos de la pena, en: *http://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/07/8el-derecho-penal-simbolico-y-los-efectos-de-la-pena.pdf*. Fecha de ingreso: enero 03, 2021.

"El delito o el infractor tienen para esta tendencia naturaleza social y definicional. Integran una realidad social que se construye. Por lo tanto, no interesan tanto las "causas" de la desviación cuanto los procesos de criminalización a través de los cuales, ciertos grupos sociales que tienen poder para ello, definen como delito y como delincuente a determinadas conductas y determinadas personas. Cuando este proceso de etiquetamiento se realiza con éxito, se construye un delincuente".[6]

Así, la prisión preventiva oficiosa para servidores públicos que son imputados de los delitos de ejercicio abusivo de funciones, enriquecimiento ilícito y uso de programas sociales con fines electorales, es parte de un proceso de criminalización emanado de una construcción social que parte de un discurso que busca legitimarse desde el poder, a partir del uso del derecho penal.

Equiparar estos tres delitos con los que contempla la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en tanto merecedores de prisión preventiva oficiosa, coloca al servidor público en una condición de fragilidad en cuanto a su rol en el cumplimiento de los fines del Estado, pues la política tiene en el ejercicio cotidiano de las acciones de gobierno a través de sus servidores públicos, el escenario donde se legitima el poder o se construyen los nuevos aspirantes a detentarlo, por lo que se vuelve un riesgo latente emplear al derecho penal como parte de la ecuación en dicha disputa.

En el combate a la corrupción, el derecho penal debería recuperar su condición de última razón y no convertirse en la puerta de entrada; debe conservar su carácter excepcional y no tornarse en un instrumento ordinario, máxime cuando los alicientes para desempeñar el servicio público, cada vez son menores.

Transparencia, supervisión externa y rendición de cuentas, deben ser las constantes en el combate a la corrupción. Debe pues, adquirir un matiz preventivo y no reactivo, mucho menos a partir del derecho penal que, como hemos establecido, corre el riesgo de fungir como legitimador de un proceso de criminalización de una de las más apasionantes actividades a que puede dedicarse el ser humano: el servicio público.

[6] Teoría del etiquetamiento (labeling aproach): o cuando el estado construye al delincuente, en: *http://www.derechoareplica.org/index.php/233:teoria-del-etiquetamiento-labeling-13*. Fecha de ingreso: enero 08, 2021.

CAPÍTULO CUARTO

CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Organismos no jurisdiccionales o administrativos en materia de derechos humanos denominados ombudsman

Noé Guadalupe Salinas Flores[1]

Abstract

Aunque la figura del *Ombudsman* en México se posiciona cada vez más en el ámbito de lo público, su evolución ha seguido un proceso discontinuo en cuanto a facultades, reconocimiento de autonomía y mecanismos homogéneos de defensa y protección. De esta manera, en la actualidad los organismos públicos de derechos humanos del país muestran un desarrollo asimétrico.

El *Ombudsman* tiene varias ventajas frente a otros instrumentos tradicionales de procuración de la justicia, en virtud de que su función predominantemente preventiva y la naturaleza de su procedimiento informal, breve y sencillo, y cuya culminación puede derivar en una recomendación no obligatoria, contrasta con la ejecutoriedad de un procedimiento judicial.

Sumario: 1. Mecanismos procesales para la defensa de los Derechos Humanos 2. La figura del Ombudsman en México 3. Garantías previstas en la Constitución 4. Fuentes de investigación

1. Mecanismos procesales para la defensa de los derechos humanos

Para la consolidación de un estado democrático de derecho se requiere y exige una sociedad en la que dominen los principios de inclusión, igualdad, tolerancia y solidaridad, así como el reconocimiento, protección y defensa de los derechos humanos.

El proceso de democratización que ha vivido México en las últimas cuatro décadas no sólo ha sido el resultado de diversos movimientos sociales e inicia-

[1] Abogado por la universidad de Guadalajara con Maestría en el Nuevo Sistema de Justicia Penal "Juicios Orales" diversos diplomados en Ciencias Forenses y Criminalística. Empleos: En el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, delegación Jalisco, En el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, actualmente en el Órgano Interno de Control en el INEGI.

tivas ciudadanas para conseguir una mayor incidencia dentro de la toma de decisiones, sino representa un factor determinante en la construcción constante del andamiaje normativo e institucional del país.

Actualmente existen diversos mecanismos procesales para la defensa de los derechos humanos, que según Gozaíni, pueden clasificarse de la siguiente manera:

a) Procedimientos ordinarios de la legislación nacional. Vías que se encuentran reglamentadas por los códigos procesales y demás leyes comunes que admiten utilizar reglas técnicas de defensa y prueba; es el caso del procedimiento penal o contencioso administrativo.
b) Garantías del derecho procesal insertas en las cartas fundamentales. Mecanismos para ejercer el derecho al debido proceso, es decir, los requisitos y formalidades del correcto y legal funcionamiento.
c) Procesos específicos que contengan las constituciones, tales como el *habeas corpus*, amparo, recursos de inconstitucionalidad, de protección, entre otros. Esto significa, instrumentos más avanzados a las reglas técnicas ordinarias que, por su flexibilidad y adaptación a los derechos que protegen, tienen mayor eficacia. Genéricamente se les denomina procesos constitucionales.
d) El control de las supremacías por los órganos de aplicación. Mecanismo que pondera la utilidad de la interpretación constitucional en la determinación y alcance efectivo de los instrumentos de promoción y defensa de los derechos humanos.

Cada una de estas figuras típicas del procedimiento, se encauza ante una instancia competente y específica. En este sentido, puede haber varios tipos de organismos jurisdiccionales y otros de naturaleza administrativa, por ende, la Constitución se convierte en la expresión y garantía de nuestros derechos humanos.

2. La figura del ombudsman en México

Entre los organismos no jurisdiccionales o administrativos se encuentra el denominado *Ombudsman*, instancia que en nuestros días ha contribuido de manera sustancial al orden constitucional y a la construcción del andamiaje de las modernas democracias.

Aunque la figura del *Ombudsman* en México se posiciona cada vez más en el ámbito de lo público, su evolución ha seguido un proceso discontinuo en cuanto a facultades, reconocimiento de autonomía y mecanismos homogéneos de defensa y protección. De esta manera, en la actualidad los organismos públicos de derechos humanos del país muestran un desarrollo asimétrico.

El *Ombudsman* tiene varias ventajas frente a otros instrumentos tradicionales de procuración de la justicia, en virtud de que su función predominantemente preventiva y la naturaleza de su procedimiento informal, breve y sencillo, y cuya culminación puede derivar en una recomendación no obligatoria, contrasta con la ejecutoriedad de un procedimiento judicial.

En este sentido, Fix-Zamudio señala que aún "cuando los instrumentos tutelares no jurisdiccionales inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman* asumen diversas modalidades y matices, tienen de común que son organismos establecidos con objeto esencial de fiscalizar la actividad administrativa de las autoridades públicas, por medio de una instancia fácilmente accesible para los afectados, que se desarrolla por conducto de un procedimiento sencillo y rápido, sin las formalidades judiciales."

Si bien hemos señalado el origen de los OPDH en México (así como su proceso de adaptación al *Ombudsman*) y su constitucionalización a partir de 1992, ahora es necesario explicar por qué desde el estudio jurídico, se trata de un mecanismo de defensa constitucional. Esto nos permitirá ubicar el lugar que guardan los OPDH en el constitucionalismo mexicano, así como la importante labor que les ha sido encomendada.

En este sentido, el jurista Fix-Zamudio ha clasificado la defensa de la Constitución en:

a) Protección de la Constitución. Se integra por "todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados a través de normas de carácter fundamental e incorporados a los ordenamientos constitucionales, con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Constitución. Es decir, con estos instrumentos se pretende lograr la marcha armónica, equilibrada y normal de los poderes públicos y, en general, de todo el órgano de autoridad."

b) Garantías constitucionales. Estimadas en su sentido estricto y no bajo el enfoque tradicional que identificó dichas garantías con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente. Es decir, como los medios jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder, a pesar de los instrumentos protectores señalados en el inciso que antecede, los cuales han sido insuficientes para lograr el respeto de las disposiciones fundamentales.

De esta manera, los mecanismos de control constitucional arriba señalados también son conocidos como garantías constitucionales que, aunque muy antiguos, su sistematización científica es reciente. Los primeros tribunales constitucionales –surgidos en los años posteriores de la Primera Guerra Mundial–,

como órganos especializados en la interpretación y en la resolución de la conflictiva constitucional, se fueron instalando progresivamente en varios países europeos durante la segunda posguerra, y teniendo un auge importante a nivel mundial en la década de los setenta. Esta expansión se ha mantenido paulatinamente hasta nuestros días, incluso en América Latina.

Cabe agregar que el estudio sistemático de las garantías constitucionales, en su significado moderno, es precisamente la materia del análisis del derecho procesal constitucional. En este sentido, para el sistema jurídico mexicano las reformas constitucionales y legales de la década de los noventa fueron de gran trascendencia en la materia, por lo que se convirtieron en un importante mecanismo para logar la efectividad de las disposiciones fundamentales.

3. Garantías previstas en la Constitución

Actualmente en la Constitución mexicana se prevén las siguientes garantías:

a) El juicio de amparo (artículos 103 y 107);
b) La controversia constitucional (artículo 105-I);
c) La acción de inconstitucionalidad (artículo 105-II);
d) La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 97, párrafo segundo);
e) El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (artículo 99, fracción IV);
f) Juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción V);
g) El juicio político (artículo 110);
h) El procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos (artículo 102-B).

Dado que el procedimiento ante los OPDH no tiene una naturaleza jurisdiccional, podría pensarse que no encuadran dentro del derecho procesal constitucional mexicano, sin embargo, representan procedimientos específicos configurados para la defensa normativa de la Constitución, lo que impone su estudio de manera conjunta y sistemática con los referidos procesos jurisdiccionales.

Aunado a lo anterior, el *Ombudsman* se vincula con los organismos jurisdiccionales, a los que apoya y auxilia con su labor de protección a los derechos humanos, aun cuando no pueden considerarse como instrumentos procesales en sentido estricto.

En ese sentido en materia de derechos humanos en la actualidad tanto en el Derecho Penal como en el Sistema Nacional Anticorrupción la defensa del Servidor Público se ha llevado a extremos garantistas, tan es así que los servi-

dores públicos corruptos tienen el derecho de ser asistidos por un defensor público ello radica en el sentido de que los principios procesales garantistas que prevé el derecho penal, también los tiene el derecho administrativo disciplinario de acuerdo a la jurisprudencia marcada con el número 174488 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que al rubro indica: "Derecho Administrativo Sancionador. Para la construcción de sus propios principios constitucionales es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del Derecho Penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado".

Como podemos observar actualmente se tienen medidas en extremo garantistas en el derecho penal, administrativo y en todas las ramas del derecho, sin embargo por su naturaleza en algunas etapas del procedimiento se puede acudir directamente al Ombudsman, pues como ya se comento se vincula con los organismos jurisdiccionales, a los que apoya y auxilia con su labor de protección a los derechos humanos, lo que ayuda al ciudadano a agotar esta primera instancia con mas rapidez y obtener un resultado deseado sin tener que acudir a un mecanismo de protección jurisdiccional.

4. Fuentes de investigación

Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia —citadas en el estudio—.
Conferencia del Profesor Alejandro Ramelli —documentos de trabajo—.
"El Derecho de los derechos". Carlos Bernal Pulido. Universidad Externado de Colombia.
Ensayo Por el doctor Emilio Álvarez Icaza Longoria.

Aprendiendo del otro: medidas internacionales para mejorar la lucha contra la corrupción en México

Karla Margarita Barba Ruiz Esparza[1]

Abstract

La manera de afrontar el combate a la corrupción en países como Finlandia y Singapur, ha demostrado ser efectiva ante la disminución de la incidencia de dicho fenómeno. ¿Cuáles son los aprendizajes obtenidos por esos países que pueden ser aplicados en el caso mexicano? ¿Cómo podemos fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción a partir de la experiencia internacional? ¿De qué manera podemos garantizar la independencia de instituciones claves en la lucha contra la corrupción?

Sumario: 1. Introducción 2. Finlandia 3. Singapur 4. ¿Qué podemos aprender en México?

1. Introducción

Corrupción, proviene del latín *"corruptio":* acción y efecto de alterar por putrefacción, acción de dañar, sobornar o pervertir[2]. Así pues, desde su génesis semántica podemos conocer el impacto de este fenómeno que tanto ha lacerado a nuestro país y al mundo, que está directamente vinculado al daño que una persona o conjunto de ellas, provocan a la sociedad, mediante el intercambio de dádivas por favores, del desvío de recursos, etc.

---

[1] Licenciada en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Aguascalientes; Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Cuauhtémoc; Subdirectora de lo Contencioso del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

[2] Angulo Gallardo, Carlos, ¿Cuál es la etimología de la palabra corrupción?, Quora, 11 de junio de 2019, https://es.quora.com/Cu%C3%A1l-es-la-etimolog%C3%ADa-de-la-palabra-corrupci%C3%B3n

En esa tesitura, la corrupción es una realidad que se encuentra permeada prácticamente en todos los rubros de las interacciones sociales, siendo el que más preocupa el relativo a las instituciones públicas, pues son éstas las encargadas del adecuado funcionamiento del Estado, el cual se ha visto mermado muchas veces ante la ineficacia de los mecanismos impuestos para la prevención, control y sanción de las conductas de corrupción desplegadas al interior de éstas.

Realidad que no ha sido exclusiva de un Estado o modelo de nación, sino que es un mal que aqueja a todos los países del planeta, en mayor o menor medida, por lo que se han ido creando modelos y programas con el objeto de combatir adecuadamente la corrupción y sus consecuencias.

En la actualidad la lucha contra la corrupción ha dejado de ser un esfuerzo aislado de cada país, y se ha convertido en una colaboración multilateral con un objeto único que es disminuirla, dado el obstáculo que constituye para el desarrollo de las naciones y el bienestar general.

No obstante, cada país y región lleva su propio paso de conformidad con sus posibilidades y el impulso que tanto su gobierno como la sociedad imprime. En el caso de México, a raíz de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se inició una nueva etapa en el tema, pues se apuesta por un combate más integral y frontal; sin embargo, a cinco años de la reforma constitucional que lo vio nacer, su implementación no ha sido total y, en consecuencia, no ha dado los resultados que se esperaba.

Lo anterior lo podemos constatar, por ejemplo, con el comunicado de prensa 626/2020, del siete de diciembre del presente año, por medio del cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, dio a conocer estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción.

En este documento, establece que con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ésta brinda información relacionada con las experiencias y percepción de la sociedad sobre trámites y servicios públicos proporcionados en el ámbito federal, estatal y municipal, en los que se incluye justicia y seguridad) del año dos mil trece al dos mil diecinueve, las víctimas de corrupción se elevaron, de doce a dieciséis por cada cien habitantes. Que, desde el primer año en cita, los trámites en los que las personas experimentan con mayor incidencia la corrupción, son los relacionados con autoridades de seguridad pública, trámites de gestiones vinculadas con la propiedad y los realizados ante el Ministerio Público. También se presentó un incremento en las empresas víctimas de corrupción, a saber, de uno punto ocho por ciento, entre dos mil trece y dos mil diecisiete; siendo los sectores de industria y servicios los que mayor aumento presentaron.

Estos niveles de corrupción, también inciden en la confianza que los ciudadanos le tienen o no a las instituciones. En ese sentido, los resultados de la En-

cuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, presentados el pasado diez de diciembre de dos mil veinte, nos muestran la absoluta desconfianza que la sociedad mexicana tiene en sus instituciones; dado que muestra que el 92.4% de los delitos no fueron denunciados, o bien, se denunciaron, pero no derivaron en Carpeta de Investigación. Las principales razones por las que las personas encuestadas manifestaron no acudir a denunciar, son atribuibles a las autoridades, siendo estas considerar la denuncia como una pérdida de tiempo y la desconfianza en ellas.

De lo expuesto, queda claro que, no obstante, los esfuerzos realizados por el Estado mexicano, sobre todo, aquéllos relacionados con la creación e implementación del Sistema Nacional Anticorrupción no han sido suficientes, por lo que es momento de hacer una pausa y preguntarnos qué es lo que necesitamos para que el combate a la corrupción sea más efectivo.

Consideramos que una de las mejores maneras de poder atisbar cómo podemos mejorar la lucha propia, es conocer las medias que han implementado otros países con casos de éxito, y con ello enriquecer la experiencia propia. Por ello hemos seleccionado algunas naciones que a lo largo de los años han obtenido resultados positivos en la lucha contra la corrupción.

2. Finlandia

Este país se ha vuelto sin duda un referente para la comunidad internacional en diversos rubros, por los resultados exitosos que han ido obteniendo. Entre ellos podemos mencionar el estado de bienestar que presenta su población; el modelo educativo; y una política democrática con bajos niveles de corrupción. Al respecto es de mencionarse que de dos mil doce a dos mil diecinueve, en el Índice de Percepción de Corrupción ha tenido calificaciones que fluctúan entre los ochenta y cinco a noventa sobre cien, lo que lo ha hecho ocupar las primeras posiciones de la clasificación.

Lo anterior no debe llevarnos a considerar que en Finlandia la corrupción sea un tema superado, que no exista, esto no es así. La corrupción existe, y como en la mayoría de los países se da principalmente a través del tráfico de influencias entre funcionarios públicos y empresas, sobre todo en los temas de obra pública; sin embargo, cuando los casos salen a la luz, los funcionarios responsables de los actos son sometidos a una recriminación social, sostenida por los altos estándares de valores de la comunidad finlandesa.

En este país reconoció que la educación es la base para que la ciudadanía tenga el conocimiento de tanto de sus obligaciones como los derechos que tiene frente al gobierno; generando una tónica de exigencia, pero también de compromiso con sus deberes. Por lo que en Finlandia la educación no sólo se

contenta con tener gran calidad técnica, busca además desde los niveles básicos que se formen personas con valores, respetuosas, honestas, íntegras y compasivas. Esta apuesta a la educación hace que ahí, un profesor sea reconocido por su importancia y, en consecuencia, su retribución económica es similar a la de los diputados.

Como se adelantaba, los valores, son uno de los pilares que han fundamentado que la corrupción en el citado país tenga los niveles que presenta. Y es que en él se reconoce la importancia y necesidad de la ética en el servicio público, pues es ésta la que constituye la antítesis de la corrupción. Es indudable que un funcionario formado en los valores, estará convencido que actuar con integridad es el único camino que debe transitar en el desarrollo de su labor para con la sociedad.

Al respecto, cuenta con el "Comité de asesoría ética", dependiente del Ministerio de Finanzas, cuya finalidad es emitir recomendaciones generales relacionadas con la ética para los servidores públicos en funciones; y el análisis de los casos de ex servidores públicos respecto al ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, se definieron perfiles para el ingreso a la administración pública, con los que se busca que los funcionarios públicos posean una adecuada preparación académica y profesional, pero también contar con espíritu de servicio y disposición. Asimismo, la mayor parte de los procesos de selección para el ingreso al servicio público está a cargo de universidades públicas. En ellos participa un comité de selección, el cual revisará los currículos de los aspirantes; quienes cumplan el perfil buscado pasarán a una etapa de entrevista, para posteriormente presentar una prueba psicológica y de conocimientos técnicos. Con este procedimiento, sin duda reduce claramente el nepotismo, compadrazgo, favoritismo y recomendaciones. Por lo que hace a los cargos de alto nivel, tales como ministros, asesores, titulares de secretarías, el criterio fundamental es la confianza sustentada en el mérito, capacidad y compromiso.

Según las autoridades finlandesas, la buena reputación de su administración se basa en que los funcionarios públicos y los ciudadanos dan por sentado que la ley debe y será seguida; la prevención de conflictos de intereses; el sistema refrendario, entendiéndose por este que cualquier decisión deberá ser firmada por más de un funcionario; transparencia del sistema administrativo y judicial: educación y el conocimiento de lo que la ley requiere; aplicación de innovaciones tecnológicas para que la ciudadanía tenga acceso más fácil y rápido a trámites, peticiones y solicitudes; facilidad para llevar un caso a los tribunales.

3. Singapur

Durante los años de dos mil doce a dos mil diecinueve, en el Índice de Percepción de Corrupción este país ha tenido calificaciones que fluctúan entre los ochenta y cuatro a ochenta y siete sobre cien puntos, situándose en la posición sexta en el último de los años referidos. Para llegar a ello, Singapur ha recorrido un camino muy interesante, sujeto a varios análisis por investigadores de diversas y prestigiosas Universidades, dado el avance tan radical que se obtuvo respecto a la incidencia de la corrupción y fortaleciendo la economía de este pequeño país insular con apenas una superficie de seiscientos kilómetros cuadrados y una población de un poco más de seis millones de habitantes.

Cuando en el año de mil novecientos cincuenta y nueve, logra independizarse del Reino Unido, la isla era conocida por ser un lugar plagado de crimen, mercado negro y un gran índice de corrupción entre funcionarios públicos: todas esas prácticas estaban normalizadas en la sociedad.

Ese mismo año, Lee Kuan Yew presenta su candidatura a primer ministro, que tiene como eje central la lucha contra la corrupción; una vez en el cargo (con sólo treinta y cinco años) comienza con la implementación de diversas políticas públicas que buscan concretar el eje central de su plataforma de gobierno.

Retoma la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas, que nació en 1951, a modo de gesto político, pues no tenía las facultades necesarias para lograr frenar de alguna manera el fenómeno de la corrupción. En el año de 1960 con la promulgación de la Ley de Prevención de la Corrupción, en la que se establece que esta última se habrá de configurar cuando se otorgue cualquier tipo de gratificación a cambio de un trato diferenciado por parte del gobierno.

Asimismo, se dotó a la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de atribuciones para investigar y perseguir por igual hechos de corrupción acaecidos dentro cualquiera de los tres Poderes del Estado o de los tres niveles de gobierno, incluso la que se suscita en el ámbito privado. De igual forma se le otorga independencia, estando únicamente vinculada con la oficina del Primer Ministro. Se precisa que está encabezada por un Director, designado por el titular del poder ejecutivo a propuesta del gabinete. También se le asignó un mayor presupuesto.

Otro importante factor fue el endurecimiento de las penas, pues incluso por el más mínimo soborno se podría imponer una multa de setenta mil dólares acompañada de la destitución del cargo público. Durante su gestión Lee Kuan Yew apoyó la investigación de altos cargos de su administración. De igual forma se difundieron en los medios masivos de comunicación campañas que tenían como objetivo sensibilizar contra la corrupción y en las penas a imponer en su caso.

También se apostó por implementar en la formación sobre el tema en diversos niveles educativos. Los empleados públicos están sujetos a esquemas de productividad como los establecidos en el sector privado, pero reciben salarios altos, lo que ha provocado una administración pública eficiente y reducida.

4. ¿Qué podemos aprender en México?

Hoy en día, es innegable que en nuestro país vivimos una época en la que el combate a la corrupción, es pregonada, desde diversos frentes, como el eje central y rector del accionar gubernamental; sin embargo, las vías para combatirlo, no han estado cien por ciento vinculadas con el Sistema Nacional Anticorrupción; tan es así que a la fecha, no se encuentra debidamente implementado e incluso, figuras centrales necesarias para que funcione, se encuentran incompletas, como por ejemplo el Comité de Participación Ciudadana que únicamente cuenta con dos de los cinco miembros que lo deberían integrar, con riesgo de que a partir de febrero de dos mil veintiuno, quede inoperante, dado que su actual Presidenta dejará el cargo. Otras designaciones pendientes son las relativas a los Magistrados Anticorrupción; los Sistemas Locales también están incompletos.

En ese orden de ideas, lo primero que México debe retomar de la experiencia de Singapur es la determinación con la que el gobierno se comprometió con reforzar e integrar debidamente el mecanismo con el que combatiría a la corrupción. Todas las autoridades involucradas en las designaciones e implementaciones del sistema que faltan deben concretar sus esfuerzos para cerrar la pinza y lograr que la totalidad de los componentes estén presentes y listos para actuar.

Otro factor que se debe aplicar, es asegurar la independencia de las principales figuras que integran el Sistema Nacional Anticorrupción, pues es claro que sin ésta, serán objeto de presiones e intereses políticos que van en contra del fin primordial del mencionado sistema. No es posible que la designación de figuras como los fiscales anticorrupción, en algunos Estados, esté supeditada a la ratificación del Fiscal General; ni mucho menos que los Congresos disminuyan los presupuestos de las figuras que inciden en el combate a la corrupción; baste señalar por ejemplo que para el ejercicio dos mil veintiuno, la Fiscalía Anticorrupción tiene asignado, 123.5 millones de pesos, que representa el 0.7% de los recursos destinados a la Fiscalía General de la República.

Es vital establecer mecanismos que impidan que la discrecionalidad de las personas que detentan el poder condicione el adecuado funcionamiento del Sistema, por lo que se deben establecer candados asegurando el presupuesto y para proteger a las figuras centrales de nombramientos y destituciones sin sustento adecuado.

De igual forma relevante es regular adecuadamente el servicio profesional de carrera, volverlo realidad, con directrices que garanticen, como en el caso de Finlandia, que la evaluación y selección de los candidatos sea independiente, dado que con ello se daría más certeza de la transparencia de los procesos, de la capacidad y preparación de los seleccionados. Con un servicio profesional de carrera debidamente integrado se fortalece la operación de las entidades, dependencias, organismos; se afianzan las funciones y se logra la independencia del poder político.

También debe trabajarse fuertemente en la implementación de la ética en el servicio público, sensibilizando tanto a éste como a la sociedad mediante campañas no sólo en medios de comunicación, sino a través de programas educativos que muestren las consecuencias que la corrupción ha traído a México y, con ello, provocar poco a poco un cambio cultural.

CAPÍTULO QUINTO

TRANSFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN MÉXICO: DE LA DEFENSA INSTITUCIONAL A LA INTEGRIDAD EMPRESARIAL

Fortalecimiento del tejido empresarial en México a través de políticas de integridad: Un análisis crítico de su impacto y relación con el Sistema Nacional Anticorrupción

Paola Martínez Rodríguez[1]

Abstract

Este ensayo examina la importancia de las políticas de integridad en las empresas de México, destacando su papel en la lucha contra la corrupción y su interacción con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). A través del análisis de datos estadísticos y ejemplos concretos, se evalúa cómo la implementación de estas políticas no solo contribuye a mejorar la transparencia y la ética empresarial, sino que también fortalece la gobernanza corporativa y la cooperación con iniciativas anticorrupción a nivel nacional e internacional.

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Contexto de la Corrupción en México; 3. Políticas de Integridad en las Empresas; 4. El Sistema Nacional Anticorrupción de México; 5. Interacción entre Políticas de Integridad y el Sistema Nacional Anticorrupción; 6. Conclusiones, 7. Fuentes de información.

[1] Jurista con Maestría en Juicios Orales, Especialista en Derecho Empresarial y Especialista en Responsabilidades Administrativas y Sistema Nacional Anticorrupción, Certificada en Estrategias de Prevención de Lavado de Dinero, Administración de Riesgo Operativo, Compliance y Anticorrupción e Inteligencia Financiera, así como Auditora Líder Certificada en diversas normas ISO, entre las que destacan 37001 (Anti-Bribery Management Systems) y 27001 (Information Security Management System), entre otras. Empresaria con más de 19 años de experiencia en el sector público y privado en Compliance, Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas, entre otros. Coordinadora y coautora del libro ISO Antisoborno, un paso firme contra la corrupción. Ha recibido diferentes reconocimientos por su trayectoria laboral, entre ellos el Doctorado Honoris Causa.

1.Introducción

En México, la corrupción ha sido tradicionalmente vista como un obstáculo significativo para el desarrollo económico y la estabilidad institucional. Las políticas de integridad en las empresas se presentan como herramientas cruciales para abordar este problema. Este ensayo explora la relación entre las políticas de integridad empresarial y el Sistema Nacional Anticorrupción, instituido en 2016, para evaluar cómo las empresas pueden alinear sus esfuerzos internos con los marcos legales y regulatorios nacionales para combatir la corrupción de manera efectiva.

2. Contexto de la Corrupción en México

México enfrenta un desafío crítico en su lucha contra la corrupción, un fenómeno que impregna tanto al sector público como al privado, erosionando la integridad y eficiencia de su tejido empresarial. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) publicado anualmente por Transparency International[2], México continúa ocupando posiciones alarmantes en comparación global. Por cuarto año consecutivo, México mantuvo una calificación de 31 puntos sobre 100 en el IPC, considerado el principal indicador mundial de medición de la corrupción en el sector público, en el que 0 representa la mayor corrupción y 100 la menor. Este índice, que evalúa el grado de corrupción percibido en el sector público de aproximadamente 180 países, resalta la urgencia de adoptar medidas efectivas y transparentes para contrarrestar esta problemática en todos los niveles de la administración y el sector empresarial.

Aunado a lo anterior, se debe destacar que el impacto económico de la corrupción en México es igualmente devastador. Estudios del Banco Mundial[3] y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)[4] revelan que las prácticas corruptas acarrean pérdidas millonarias para la economía nacional. Estas pérdidas se traducen no solo en menor inversión extranjera y nacional, sino también en una distribución ineficaz de recursos, lo cual a su vez perpetúa la inequidad y limita el desarrollo económico sostenible. Estas instituciones esti-

---

[2] https://www.transparency.org/en/cpi/2023

[3] https://www.bancomundial.org/es/events/2023/04/13/anticorruption-for-development-ac4d-global-partnership

[4] https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8674#:~:text=Durante%202021%2C%2019.4%20%25%20de%20los,momento%20de%20su%20proceso%20penal. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_vsCorrup23.pdf https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/EstSegPub/ENCIG_23.pdf

man que la corrupción reduce significativamente el potencial de crecimiento económico del país, al desviar recursos de áreas vitales como la educación, la salud y la infraestructura hacia esferas menos productivas.

Uno de los datos estadísticos que llaman la atención, es el obtenido en la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el cual en su útlima edición 2022[5], arrojó que el tercer delito más frecuente indicado por el sector empresarial específicamente en el sector de servicios, es el relativo a los actos de corrupción, lo que impacta y cobra relevancia para considerar de manera urgente y prioritaria la implementación de políticas de integridad.

La necesidad entonces de fortalecer políticas de integridad y su vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es, por tanto, imperativa. La implementación de políticas robustas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas no solo es esencial para mejorar la competitividad del país, sino que también es fundamental para restaurar la confianza de los ciudadanos y los inversores en las instituciones mexicanas.

3. Políticas de Integridad en las Empresas

Las políticas de integridad empresarial constituyen el conjunto de normas y procedimientos diseñados para promover un comportamiento ético, transparente y responsable dentro de las organizaciones. Estas políticas son esenciales para prevenir la corrupción y fomentar un ambiente de negocios transparente y justo. Entre los componentes clave de las políticas de integridad se encuentran los códigos de ética, que establecen las expectativas de comportamiento para empleados y directivos; los mecanismos de denuncia, que permiten reportar infracciones de manera segura y confidencial; las auditorías internas y externas, que ayudan a detectar y corregir irregularidades; y los programas de capacitación, que educan a los empleados sobre sus obligaciones éticas y legales así como el fomento de una cultura de valores.

Asociaciones como el Instituto Mexicano para la Competitividad[6], a través de diversas investigaciones, ha referido que la corrupción propicia condiciones disparejas para las empresas, prevaleciendo la corrupción ante un servicio o producto de alta calidad, destacando que las empresas mexicanas requieren de políticas de integridad a fin de ser competitivas a nivel internacional, sin em-

[5] https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enve/2022/doc/enve_2022_presentacion_ejecutiva.pdf

[6] https://imco.org.mx/una-guia-para-una-politica-de-integridad/

bargo, se considera que se tiene poca orientación y conocimiento para el desarrollo e implementación de políticas de integridad.

En México, según el último informe de Integridad Corporativa (IC500)[7], realizado por Transparencia Mexicana y Mexicanos Contra la Corrupción, en la que se realiza una evaluación a las 500 empresas más grandes de México, de acuerdo con la revista Expansión, muchas empresas han establecido rigurosos programas de cumplimiento que no solo cumplen con la legislación local, sino que también se alinean con estándares internacionales, lo que ha aumentado su competitividad en el mercado global y reportado una disminución significativa en incidentes de corrupción, así como un aumento en la confianza de sus stakeholders, incluidos inversores, clientes y socios comerciales.

Aunado a lo anterior, se debe considerar que diversos tratados internacionales, como el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), contempla en su capítulo anticorrupción, la obligación de los Estados para la adoptación de medidas para el desarrollo de controles internos y sistemas de integridad en el sector privado, por lo cual las políticas de integridad cobran relevancia en los negocios internacionales

De manera general, tenemos que la adopción de estas prácticas no solo mejora la imagen pública de la empresa, sino que también contribuye a un clima empresarial más sano en el país, incentivando a otras compañías a seguir su ejemplo y fortaleciendo el tejido empresarial mexicano en su conjunto.

4. El Sistema Nacional Anticorrupción de México

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México representa un esfuerzo institucional integrado y coordinado para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, así como para fomentar la integridad en la administración pública. Establecido formalmente en 2016, el SNA busca corregir la fragmentación y las limitaciones de los esfuerzos anteriores, creando un marco más robusto y coherente. Su estructura incluye varios organismos como la Secretaría Ejecutiva, el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana, que trabajan en conjunto para establecer políticas y procedimientos que abarquen todos los niveles de gobierno.

Desde su implementación, la legislación del SNA ha tenido un impacto significativo en el sector privado, especialmente en cómo las empresas operan en términos de integridad y ética. La legislación relacionada con el SNA, tal y como la Ley General de Responsabilidades Administrativas[8] no solo incentiva,

[7] https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2023/12/ic500_2023.pdf

[8] Artículos 21, 22 y 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

sino que en muchos casos requiere que las empresas establezcan y fortalezcan sus políticas de integridad, ejemplo de ello se contempla en su artículo 25, en el cual refiere que en la determinación de la responsabilidad de las personas morales, se valorará si cuentan con una política de integridad. Esto incluye la adopción de códigos de ética, sistemas de denuncia internos y programas de capacitación en anticorrupción, los cuales son considerados esenciales para obtener contratos gubernamentales o participar en licitaciones públicas.

En el Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción, cuya reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 12 de abril de 2024, cuyo objeto se enfoca en prever las líneas de acción, los indicadores y las variables para el adecuado seguimiento al avance de las estrategias y grado de cumplimiento de la Política Nacional Anticorrupción, se tiene que uno de los indicadores esenciales es relativa a la implementación de políticas de integridad[9], lo que refuerza la importancia de la colaboración entre sectores para combatir a la corrupción.

Este marco legal ha presionado a las empresas a adoptar prácticas transparentes y éticas, no solo para cumplir con la ley, sino también para mejorar su competitividad y reputación en el mercado. A largo plazo, estas regulaciones buscan cultivar un entorno empresarial donde la transparencia y la integridad sean la norma, contribuyendo así al fortalecimiento general del tejido empresarial en México.

5. Interacción entre Políticas de Integridad y el Sistema Nacional Anticorrupción

La relación entre las políticas de integridad empresariales y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México es fundamental para avanzar en la lucha contra la corrupción en el ámbito público y privado. Esta interacción ha sido evidente en varios casos de estudio donde la implementación de políticas de integridad robustas ha permitido a las empresas alinearse con los requerimientos del SNA, destacando la efectividad de una colaboración estructurada.

La interacción entre el sector privado y el gobierno no está exenta de desafíos. Entre los más significativos se encuentra la resistencia al cambio dentro de las empresas y la falta de un marco legal uniforme que obligue a todas las empresas a seguir normativas similares. A pesar de esto, se han identificado oportunidades significativas, como el fortalecimiento de las capacidades insti-

[9] Estrategia 11.1 del Acuerdo mediante el cual se reforma el programa de implementación de la Política Nacional Anticorrupción.

tucionales y la promoción de una cultura de integridad y transparencia que puede ser replicada en diferentes sectores económicos.

La colaboración entre el sector privado y el gobierno para fortalecer el combate a la corrupción, aunque compleja, es vital. Permite no solo mitigar los riesgos de corrupción, sino también establecer las bases para un crecimiento económico sostenido y equitativo que beneficie a toda la sociedad.

6. Conclusiones

Las políticas de integridad en las empresas no solo son fundamentales para su propio desempeño y percepción pública, sino que son esenciales para el esfuerzo nacional de lucha contra la corrupción. La adecuada implementación de estas políticas, en consonancia con los lineamientos del Sistema Nacional Anticorrupción, representa una oportunidad estratégica para mejorar tanto la competitividad de las empresas como la integridad del entorno empresarial y político de México. Se recomienda una mayor inversión en programas de formación y una revisión constante de las políticas de integridad para adaptarse a los cambios legales y las dinámicas del mercado.

Fuentes de Información

https://www.transparency.org/en/cpi/2023
https://www.bancomundial.org/es/events/2023/04/13/anticorruption-for-development-ac4d-global-partnership
https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8674#:~:text=Durante%202021%2C%2019.4%20%25%20de%20los,momento%20de%20su%20proceso%20penal.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_vsCorrup23.pdf
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/EstSegPub/ENCIG_23.pdf
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enve/2022/doc/enve_2022_presentacion_ejecutiva.pdf
https://imco.org.mx/una-guia-para-una-politica-de-integridad/
https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2023/12/ic500_2023.pdf
Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Los Estados Unidos de América y Canadá.

AVISO mediante el cual se da a conocer que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprobó el Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción, así como los indicadores y variables para su seguimiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de marzo de 2022.

Acuerdo mediante el cual se reforma el programa de implementación de la Política nacional anticorrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2024.

EN DEFENSA DE LAS INSTITUCIONES EN MÉXICO

Salvador Vázquez Caudillo[1]

"Sería un error desaparecer los organismos autónomos. Hay una vieja aspiración democrática con la idea de que deben de ofrecer garantías de defensa a los ciudadanos de que las instituciones estatales no se van a desbordar. Existe la vieja aspiración de fraccionar y vigilar al poder de equilibrar los poderes y para todo ello existen los Organismos Autónomos."

-José Woldenberg-

RESUMEN

Los Organismos Constitucionales Autónomos reflejan un contrapeso ante el Poder Ejecutivo. El presente trabajo se hace una breve reflexión de tres instituciones el INE, el INAI y la SESNA, en donde se presenta una preocupación por la propuesta de eliminación de estas instituciones, o bien, que puedan ser absorbidas por alguna Secretaría de Estado. Se menciona a los Sistemas Electoral, de Transparencia y Anticorrupción, como prácticas exitosas y áreas de oportunidad dentro del sistema de democracia en México.

[1] Originario de Aguascalientes, Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Especialista en Análisis Político. Maestrando en Gobierno y Administración Pública. Obtuvo Diplomas en: Combate y Control de la Corrupción en el Servicio Público con enfoque presupuestal; Políticas Públicas con Perspectiva de Género; Protección de Datos Personales; Contabilidad Gubernamental Virtual; Derechos Humanos y la SCJN, entre otros. Su columna Arcana Imperii se publica en medios electrónicos locales. Editorialista en Radio y Televisión de Aguascalientes. Fungió como secretario particular y coordinador de Asesores en la H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura Federal. Por más de ocho años, ocupó diversos cargos en el IFAI / INAI. Fue designado primer Contralor Interno en el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes. Actualmente se desempeña como: Comisionado del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes y Presidente del Consejo Consultivo del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN, LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, EL INE, EL INAI, LA SESNA, CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

Seguramente ha de recordar esta frase ***"¡Al diablo con las instituciones!"*** acuñada nada más y nada menos que por Andrés Manuel López Obrador en 2005, cuando compareció ante el Congreso de la Unión para defender la intentona de desafuero cuando fue Jefe de Gobierno del extinto Distrito Federal, según él no existía nada en su agenda contra el marco legal y constitucional de la Nación -ahora estamos viendo los resultados, todo lo contrario, ya que trata de desmantelar a las instituciones-. Para muestra un botón, en abril de 2019 desapareció el Consejo de Promoción Turística y la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales. En mayo de ese mismo año, arrasó con el Estado Mayor Presidencial, Proméxico y Turissste.

Durante los dos sexenios anteriores, de los que él llama neoliberales, conservadores, aspiracionistas y un sinfín de adjetivos en los que ha ganado gran relevancia es justamente: **la Autonomía de los Organismos Constitucionales y su papel de contrapeso ante el Poder Ejecutivo**. Perpetuemos la cantidad de facultades y tareas que ejercía el Poder Ejecutivo antes de su conformación. Con la creación de estos entes públicos que no se encuentran adscritos a ningún tipo de Poder, ni al ejecutivo, tampoco al legislativo, mucho menos al judicial. Además, cuentan con un rango similar respecto a los otros poderes, motivo por el cual habían generado un fortalecimiento del sistema de pesos y contrapesos.

LOS ORGANISMOS CONTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Podemos decir que los **organismos autónomos** pertenecen al gobierno, pero más -desde mi punto de vista- a la ciudadanía, por ende, su funcionamiento se debe sustentar y fortalecer a través de recursos públicos administrados por un presupuesto anual. De ahí que estos entes públicos se ven sujetos a condicionamientos por parte del gobierno federal al utilizar el condicionamiento en la asignación de recursos presupuestales como un instrumento de presión. En realidad, podemos afirmar que existe esta limitante en la autonomía de estos organismos; si bien el gobierno está obligado a proporcionar presupuesto para cumplir con las funciones que les han sido encomendadas a estos entes públi-

cos, de no contar con mecanismos efectivos que eviten este condicionamiento se puede incurrir en el riesgo moral de la entrega de los recursos este vinculada a una vulneración de la autonomía, para el ejercicio de sus funciones y sus decisiones.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, los organismos autónomos cobraron elevada relevancia, sin embargo, en lo que va de la administración del gobierno federal actual ha traído una serie de cambios que tendrán una evidente repercusión en la reingeniería tanto de los organismos autónomos como del gobierno, esto se presenta por un lado en la limitación del presupuesto, así como, por los nombramientos de bajo nivel o perfil que no cumplen para integrar estos entes, ahora, agréguele que la opacidad con la que maneja el Presidente, quiere desaparecer las instituciones que le permite justo ese contrapeso al Ejecutivo, en particular al órgano electoral.

No dejemos de lado, las decisiones desafortunadas por parte del Senado de la República en la que nos ha tocado ser observadores, referente a la designación de nombramientos de organismos autónomos, -hagamos memoria- cuando realizaron entrevistas a candidatos para ocupar cuatro vacantes de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), no dejemos de lado, las designaciones de las integrantes de la Junta de Gobierno del INEGI, del Banco de México y de la titular de la CNDH, incluso los propios nombramientos de Consejeros del INE, por nombrar algunos.

Coincido plenamente con la tesis de Marco Antonio Zeind Chávez cuando señala que: "Debe tomarse en cuenta para la consolidación de estos organismos autónomos, los cuales deben propugnar por hacer valer de manera efectiva esa autonomía constitucional y guiar su actuar por criterios técnicos que doten a los resultados de su trabajo, para construir la confiabilidad y la validez por la que la Constitución los dotó de naturaleza jurídica. Asimismo, la mejora de sus procesos y sus esquemas de rendición de cuentas ayudará a brindar la legitimidad para que su trabajo sea conocido y reconocido o, incluso cuestionado, por la sociedad para la cual trabajan".

EL INE

El Instituto Nacional Electoral fue el primero de sufrir las embestidas Presidenciales con el objetivo de desaparecerlo en primera instancia, para luego, mencionar que fuera incluido a la Secretaría de Gobernación. A lo que llevaría a la propuesta del famoso Plan B, es decir, la propuesta implicaba una reestructuración del propio INE, la liquidación de trabajadores especializados en materia electoral, así como atribuciones a partidos políticos para hacer proselitismo y realizar actos anticipados de campaña.

Dicha reforma pretendía modificar cuatro leyes:

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,
- Ley General de Partidos Políticos
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, y la
- Ley Organiza del Poder Judicial de la Federación

En otras palabras, la propuesta pretendía modificar cerca de 400 artículos. Incluso permitiría votar a personas en prisión preventiva, además de permitir que las manifestaciones de los servidores públicos pudieran realizarse en el uso de la liberta de expresión, sobre todo, en el ejercicio de las funciones públicas que desempeñen, en otras palabras, que no fueran consideradas como propaganda gubernamental.
Luis Carlos Ugalde, ex presidente del INE y titular de Integralia ha manifestado:

> *"Me parece que hay un acoso a varios de estos organismos desde hace meses. [El Presidente] ha sido muy claro al tildar a estos organismos de Fifís, neoliberales y corruptos. Hay amenaza real, en el caso del INE existe una iniciativa para desaparecerlo, se ha reducido su presupuesto, en algunos se ha forzado la renuncia de sus titulares y en unos casos más se ha enviado perfiles incompetentes para sustituirlos. Hay acciones concretas que los están debilitando"*

En este sentido, debemos estudiar y analizar a detenimiento el discurso de José Woldenberg[2] el cual cito unas frases:

> *"México no puede volver a una institución electoral alineada con el gobierno, incapaz de garantizar la necesaria imparcialidad en todo el proceso electoral. Nuestro país no merece regresar al pasado porque lo construido permite elecciones auténticas, piedra angular de todo sistema democrático.*
>
> *El día de hoy refrendamos nuestro profundo compromiso con la democracia y por ello defendemos un sistema electoral que nos cobija a todos y permite la coexistencia de la diversidad y la substitución de los gobiernos por vías pacíficas y participativas.*
>
> *No a la pretensión de alinear a los óranos electorales a la voluntad del gobierno".*

[2] Discurso José Woldenberg https://redaccion.nexos.com.mx/en-defensa-de-la-democracia/

El Sistema Electoral en México fue uno de los primeros en consolidarse y fortalecerse desde su creación en 1990, para luego, alcanzar autonomía y ser la institución que ahora tenemos, bueno hasta que terminaron su encargo Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, para dar entrada a los actuales Consejeros Electorales. Este sistema es un modelo para seguir, producto de esfuerzos, de trabajo, dedicación y compromiso democrático de los mexicanos.

Esta institución -el INE- ha organizado 330 elecciones, todas rodeadas de civilidad, organización técnica, ante todo, de estabilidad política y gobernabilidad democrática, es decir, no ha habido problema post electoral alguno de este número de elecciones.

EL INAI

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales -INAI por sus siglas-, órgano garante de los derechos fundamentales que garantiza la Constitución Mexicana, acceso a la información y protección de datos personales. Este organismo creado en 2002, cuya autonomía se otorgó doce años después, en 2014. Es decir, a casi nueve años de contar con dicha autonomía, sufre de un embate Presidencial, tal como soportó el INE, para desaparecerlo del mapa institucional -aunque se pasen por alto los artículos de la Constitución- a través del presupuesto y designación de tres Comisionados integrantes del Pleno.

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que el pleno funcione en la legalidad **debe haber cinco de los siete comisionados,** por ello, el trabajo jurídico de recursos está detenido, por la falta de voluntad política de designar por lo menos un Comisionado de los tres que están por nombrar.

En 2015 fue instalado el *Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*, su implementación se dará en todas las dependencias y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los órganos constitucionales autónomos, partidos políticos y sindicatos, así como por las personas físicas o morales que reciban recursos públicos o ejerzan actos de autoridad, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno.

Este Consejo lo conforman el INAI, los Organismos garantes de la transparencia de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Organismos que identificaron tres retos inmediatos que hay que enfrentar para propiciar la edificación de una nueva generación de políticas públicas.

Como punto de partida, reconocen que este arreglo institucional está en construcción y plantean en primer lugar, se aprueben la legislación pendiente en materia de archivos, de protección a datos personales, así como las 32 leyes locales, por lo que demandaron el compromiso de las Cámaras Federales y Locales, así como la de los Gobiernos Estatales. Como segunda tarea plantearon la necesidad de articular el Sistema de Transparencia con el de Anticorrupción, cuya instrumentación coordinada requiere la aprobación de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El Sistema Nacional de Transparencia debe ser dimensionado como producto de una conquista ciudadana, que mandata al Estado la rendición de cuentas, la evaluación y la sistematización de la probidad institucional para fortalecer y asegurar la transversalidad de los paradigmas del desarrollo humano en las acciones gubernamentales.

En el sexenio del Presidente Peña Nieto advirtió que los alcances del Sistema tienen un objetivo claro: *"…transparentar todas las estructuras y actos de autoridad para fortalecer la rendición de cuentas en nuestro país…Esto significa que el quehacer público estará bajo el escrutinio de organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, pero sobre todo, habrá de realizarse de cara a los mexicanos…Se establecerá así una relación más cercana y directa entre ciudadanos y autoridades, dando un renovado impulso a la democracia participativa".*

Desde otra perspectiva, el Sistema Nacional de Trasparencia debe generar condiciones de proximidad social; hacer partícipes a los ciudadanos de sus acciones; evitar convertirse en una estructura paralela al poder del pueblo; responder a las legítimas demandas de apertura institucional; a la corresponsabilidad ciudadana en las acciones del Estado; así como consolidar la reivindicación a que tiene derecho el tejido social. La exclusión ciudadana de la institucionalidad no es admisible, la transparencia se edifica en bajo la integridad ciudadana corresponsable.

LA SESNA

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción -SESNA por sus siglas- es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con autonomía técnica y de gestión. La intención de otorgarle esta naturaleza jurídica consiste, precisamente, en buscar su independencia para que pueda servir como apoyo técnico del Comité Coordinador del SNA. Este Comité es el órgano colegiado que reúne a las siete instituciones

que son la máxima autoridad del Sistema y que busca crear pesos y contrapesos para que no sea una sola institución o poder quien decida las prioridades en la materia.

En este sentido, otra iniciativa enviada a la Cámara de Diputados por parte del Presidente Andrés Manuel López Obrador es la de eliminar a la, cuyo objeto de dicha propuesta es "racionalizar la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, con el fin de que sean eficientes los recursos públicos para agilizar los procesos administrativos y aprovechar los bienes nacionales adecuadamente". El propósito de la SESNA es coordinar una política pública de largo plazo que busca disminuir los altos niveles de impunidad en la sanción de delitos por corrupción. La propuesta de que pase a la Secretaría de la Función Pública -SFP- o bien, de eliminarla entorpecería la rendición de cuentas de las instituciones públicas de los tres Poderes del Estado y de los órdenes de gobierno que conectan información a través de este órgano desconcentrado.

Si la SFP asumiera las funciones de la SESNA habría una carencia de independencia y un claro conflicto de interés, ya que la SFP es una secretaría de estado que recibe instrucciones directas del ejecutivo federal. El riesgo de que la agenda del presidente absorba la agenda anticorrupción sería muy alto. Sin embargo, el propio Presidente ha manifestado que la SESNA es costosa y duplica funciones, argumento que ha utilizado en la mayoría de desaparición de instituciones.

Hoy en día, las organizaciones de la sociedad civil y el Comité de Participación Ciudadana del SNA trabajan de la mano de la SESNA para impulsar proyectos con visión de sociedad civil. Prueba de ello es la construcción de una Agenda Nacional Anticorrupción con visión de sociedad civil. La iniciativa refleja una clara intención de centralizar el poder y va acorde con otras ofensivas realizadas por el ejecutivo federal como las lanzadas contra el INE o el INAI.

La sociedad civil no debe bajar la guardia. Hay que exigir que en la discusión que se realizará en el Congreso en los próximos meses existan ejercicios de parlamento abierto que permitan escuchar las voces ciudadanas. No podemos permitir que se debilite más al Sistema Nacional Anticorrupción

CONCLUSIÓN

Se puede afirmar que la independencia con la que se desempeñen los entes autónomos, respecto a las estructuras gubernamentales relacionadas con su actuación, representa un indicador claro de su grado real de autonomía. La manera en que manifiesten su independencia corresponderá, a su naturaleza y funciones; ante todo, esto último, las atribuciones de estos organismos autónomos los quiere pasar a Secretarías de Estado, no es lo mismo, respetar las deci-

siones que tomen estos organismos, que dar órdenes para que se cumplan los caprichos personales.

A la ciudadanía nos queda organizarnos, participar y manifestarnos para que no desaparezcan los organismos autónomos, que fungen desde mi punto de vista como un verdadero ejercicio de rendición de cuentas, para ser contrapeso del Poder Ejecutivo.

Debemos dar seguimiento a los Sistemas Electoral, de Transparencia y Anticorrupción para que sigan consolidándose y perder ese avance democrático ciudadano en el que participamos en dicha construcción. Si queremos -los ciudadanos- continuar con la democracia, el acceso a la información y el control efectivo de la corrupción debemos defender a capa y espada este andamiaje institucional, es decir, defender a las instituciones.

CORRUPCIÓN Y PERCEPCIÓN

Raúl R. Medina Rodríguez[1]

ABSTRACT

La continua transmisión de mensajes negativos a la población sobre la corrupción, sin que exista un contrapeso de mensajes en sentido positivo, dificulta la mejora de la percepción de la sociedad sobre el trabajo que se ha realizado para combatir la corrupción y con ello la calificación y posición de nuestro país en el ranking de Transparencia Internacional. Por lo que es necesario establecer criterios de comunicación con la ciudadanía que permitan dar a conocer, no solo los resultados de la labor punitiva desarrollada por las instancias fiscalizadoras, sino también los aspectos positivos de la labor de la administración pública y de sus integrantes.

SUMARIO: 1.- Introducción; 2.- Definición de Corrupción; 3.-Percepción de la Corrupción; 4.- Transparencia Internacional; 5.- INEGI; 6.-Sistema Nacional Anticorrupción.

1.- INTRODUCCIÓN

La corrupción en nuestro país ha sido un fenómeno que desde hace siglos ha causado graves problemas de gobernabilidad y legitimidad a los gobiernos en turno, afectando los programas sociales para combatir a la pobreza, la desigualdad y la marginación social, así como los servicios que brinda la Adminis-

[1] Mtro. Raúl R. Medina Rodríguez, Lic. En Ciencias Políticas y Administración Pública y Mtro. En Ingeniería de la Imagen, con más de 30 años de servicio en la Administración Pública Federal y Estatal, como Comisario Público Suplente, Titular de Órganos Internos de Control, como la Secretaria de Gobernación, Policía Federal Preventiva, CISEN, INM, Secretaria General de Gobierno del Estado de México, entre otros y Titular de Área en diversos OIC.

tración Pública y reduciendo las posibilidades de crecimiento económico, al generar mayores costos en la creación de negocios y desconfianza a la inversión nacional y extranjera.

La sola existencia de Instituciones encargadas de combatir la corrupción, genera la presunción de que existe corrupción en las acciones de los tres diferentes niveles de Gobierno, ya que de otra manera no se justificaría su existencia, por lo que, como parte de las estrategias de las campañas políticas de los candidatos a un cargo de elección popular, se ha considerado relevante evidenciar la gran corrupción que existe en los gobiernos que pretenden reemplazar y que son encabezados por partidos políticos contrarios y en caso estar en el gobierno individuos del mismo partido, señalar que "se continuara combatiendo con firmeza la corrupción".

Una vez en el poder, como parte de la estrategia de los nuevos gobernantes, se incluirá en el Plan de Gobierno un programa especial de combate a la corrupción, a fin de evidenciar el compromiso de la nueva administración en atender este flagelo.

Si bien la continua mención de los gobiernos de su compromiso con el combate a la corrupción pretende informar (influir) a sus gobernados (votantes), sobre la honestidad y diferencia de quienes presiden la nueva administración, dicha reiteración es un estímulo que provoca la percepción de existencia de una gran corrupción y entre mayor reiteración, es posible que se pueda incrementar la percepción por parte de la población de que existe una gran cantidad de corrupción en el gobierno, lo que se ha manifestado en los índices elaborados anualmente por Transparencia Internacional y en las Encuestas Nacionales de Calidad e Impacto Gubernamental elaborados por el INEGI.

La continua transmisión de mensajes negativos a la población, sin que exista un contrapeso de mensajes en sentido positivo, dificulta la mejora de la percepción de la sociedad sobre el trabajo que se ha realizado para combatir la corrupción y con ello la calificación y posición de nuestro país en el ranking de Transparencia Internacional.

Establecer criterios de comunicación con la ciudadanía que permitan dar a conocer, no solo los resultados de la labor de investigación y sanción desarrollada por las instancias fiscalizadoras, sino también los aspectos positivos de la labor de la administración pública y de sus integrantes, resaltando la entrega y acciones de los servidores públicos, que permitan mejorar la imagen de los mismos ante la ciudadanía y fortalezcan su identidad y orgullo en la realización de su función al servicio del Estado, son acciones necesarias y aún pendientes de las diferentes administraciones en el Gobierno.

Es posible considerar que entre más asume la población que la corrupción es parte de la operación de la Administración Pública y de la relación normal entre Gobierno y sociedad, es más factible que muchos de los individuos que la

integran transgredan las normas, ya que, al normalizar la corrupción, pueden relajan su resistencia a la realización de acciones ilegales, al cuestionarse ¿porque deben obedecer reglas y normas que no siguen los propios gobernantes? y considerar que, si no lo hacen ellos, otros lo harán y se beneficiaran.

Muchos de los conocedores del tema de corrupción señalan que la mayor parte de los actos de corrupción que se cometen, no se conocen, si estos actos se llegan a conocer, no se denuncian, mientras que los que se denuncian no necesariamente se prueban y los que se prueban, no siempre son castigados, de tal manera que solo una pequeña parte de los actos de corrupción reciben una sanción, sin embargo, aún estas pocas sanciones de los actos de corrupción no siempre se sostienen en tribunales, ya sea por deficiencias en los procedimientos, mal seguimiento y defensa de los mismos o criterios distintos de los juzgadores, generándose con ello una gran impunidad, ya que la probabilidad de no ser castigado por realizar actos de corrupción es muy alta, lo que anima a muchos servidores públicos a asumir el riesgo y realizarlos.

Lo anterior lleva a las instancias fiscalizadoras, a que los pocos actos importantes de corrupción detectados y que son sancionados, sean grandemente publicitados, como una forma de demostrar el éxito de las políticas anticorrupción y de inhibir su realización, no obstante, que existen muchos más actos de corrupción que se comenten y que no son castigados, lo cual es conocido por la sociedad, esto impide mejorar la imagen pública del Gobierno, sus instituciones y los servidores públicos que las integran.

Al respecto, deberíamos preguntarnos, ¿qué tan afectada esta la percepción de la ciudadanía, por la influencia de la difusión de mensajes del mismo Gobierno y de los medios de comunicación, sobre los casos de corrupción detectados?, o si ¿realmente se equiparan el nivel de percepción de la sociedad y el grado de corrupción del Sector Público?, siendo claramente notorio que no existe un contrapeso de estos mensajes negativos, con la difusión y reconocimiento de acciones positivas de los servidores públicos y de las Instituciones donde laboran.

De tal manera que, sin negar la existencia de la corrupción en muchas de las instituciones de la Administración Pública, la desequilibrada difusión de los mensajes, principalmente del Gobierno, fomenta una mayor percepción de corrupción y con ello una conducta social que considera “normales” las acciones individualistas ilegales de beneficio personal en detrimento de los recursos públicos y del patrimonio de las personas.

2.- DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN

Existe un consenso entre los estudiosos del fenómeno de la corrupción, que es un problema complejo y multifactorial, como señalan José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados que *"es tan amplia la variedad de formas que adopta la corrupción que ni siquiera existe garantía de su adecuada identificación una vez focalizada. De hecho, existe una amplia gama de prácticas afines, todas ellas bordeando la legalidad, entre las que es difícil trazar fronteras" (Alonso,2011:21)*[2]por ello la mayoría de las definiciones pueden no considerar todos los elementos que involucran a este flagelo social.

Sin embargo, la definición más aceptada de corrupción es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: *"el abuso del poder público para beneficio privado"*. Por su parte María Amparo Casar en su libro Anatomía de la Corrupción complementa la misma de la siguiente manera: *"el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual."* [3] *, la* cual considero reúne los elementos necesarios para la comprensión de la misma.

3.- PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

El término percepción hace alusión a las impresiones o estímulos que puede percibir un individuo de un objeto a través de los sentidos (vista, olfato tacto, auditivo y gusto). Según la psicología, la percepción consiste en organizar e interpretar los estímulos que fueron recibidos por los sentidos que ayudan a identificar los objetos y acontecimientos. En este sentido, la percepción posee dos etapas: la sensorial e intelectual, ya que las sensaciones no proporcionan la visión real y completa y debe de ser completada por el intelecto[4]. De este proceso la percepción se convierte en la imagen mental que queda en el receptor de los estímulos, imagen que puede propiciar un comportamiento de aceptación o rechazo, o en su caso de indiferencia.

Es importante precisar que ante un mismo estímulo enviado hacia un grupo de personas, cada individuo le dará una interpretación diferente, derivado

---

[2] *Alonso, José y Mulas-Granados Carlos. (2011). Corrupción, Cohesión Social y Desarrollo, México: Fondo de Cultura Económica p.p. 13 – 25*

[3] *Casar, Amparo (2015). Anatomía de la Corrupción, México: CIDE – Instituto Mexicano de Competitividad. Visible en: http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupción.pdf p. 11 (Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2022.).*

[4] *"Percepción". En:Significados.com. Disponible en:https://www.significados.com/percepcion/ Consultado: 7 de septiembre de 2022, 05:30 pm*

de sus necesidades, motivaciones y experiencia, en ese sentido, los mensajes informando del combate a la corrupción y de las acciones punitivas contra los presuntos responsables, pueden ser interpretados de muy distintas maneras con base en su experiencia, como que al fin se castigara a alguien, o que no pasara nada y todo seguirá igual; sin embargo, existe un factor en común, que existe corrupción en los tres niveles de Gobierno. La percepción de incremento o disminución de ésta dependerá de que los mensajes emitidos por el Gobierno sean coherentes, es decir, si existen los elementos para sancionar a los responsables de un acto de corrupción, anunciado por las instancias fiscalizadoras o judiciales, no puede haber una negociación política para su perdón, ya que esto intensificara la percepción de corrupción y la decepción en las autoridades del momento por parte de la sociedad.

Así que, es posible que una mayor exposición pública de los actos de corrupción conduzca a un aumento en la percepción de irregularidades en el servicio público, aunque estas se mantengan constantes o disminuyan, dando como resultado que los esfuerzos anticorrupción en México de las distintas administraciones en definitiva no hayan disminuido la percepción de corrupción. Existiendo una relación (directa o indirecta) entre percepción de la corrupción y la confianza en el gobierno.

4.- TRASPARENCIA INTERNACIONAL

Ante la dificultad de conocer exactamente el número de actos de corrupción cometidos, se han desarrollado metodologías alternativas para su medición, las mediciones más utilizadas son los índices de percepción que, en lugar de contabilizar los actos de corrupción, aplican encuestas a ciudadanos y expertos, para conocer su apreciación acerca de los niveles de corrupción en un país o en algunas de sus instituciones, bajo el supuesto de que si la incidencia de los mismos es mayor, también será mayor el nivel de la corrupción que perciban sus ciudadanos y expertos.

El indicador más aceptado y citado por los estudiosos de la corrupción es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), elaborado por Transparencia Internacional, el cual mide los niveles de percepción de la corrupción desde 1995. Se otorga a cada país una calificación de 0 a 100, donde 0 significa el mayor grado de corrupción y 100 ausente de corrupción, con dichas calificaciones la organización genero un ranking mundial de la corrupción para comparar el avance o retroceso de los países de manera anual.

En la edición 2022 del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, México mantuvo una calificación de 31, ubicándose en la posición 126 de los 180 países evaluados por Transparencia Internacional, ocu-

pando el último sitio en términos de corrupción de los 38 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, mientras que en el grupo G20, México ocupa la posición 18, por encima de Rusia que se ubicó en la posición 19.

Si bien la lucha contra la corrupción ha sido una demanda de la sociedad mexicana por muchos años, ésta se intensifico en la elección de 2018, lo que permitió que se eligiera la opción que se consideró garantizaba el cumplimiento de este anhelo, sin embargo, la llegada de la nueva administración, no represento una mejora sensible en la disminución de la percepción de la corrupción, ni en la posición de México en el ranking mundial, como se puede observar del análisis del siguiente cuadro que registra la posición en dicho ranking desde el año 2000.

México - Índice de Percepción de la Corrupción		
Fecha	**Ranking de la Corrupción**	**Índice de Corrupción**
2022	126	31
2021	124	31
2020	124	31
2019	130	29
2018	138	28
2017	135	29
2016	123	30
2015	111	31
2014	103	35
2013	106	34
2012	105	34
2011	100	30
2010	98	31
2009	89	33
2008	72	30
2007	72	35
2006	70	33
2005	65	35
2004	64	30
2003	64	36
2002	57	36
2001	51	37
2000	59	33

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

Si bien la posición de México ha variado de acuerdo con el número de países evaluados, la calificación nunca ha rebasado los 37 puntos, que es la calificación más alta que hemos obtenido en la historia de esta evaluación, lo que re-

presenta que, a pesar de los esfuerzos y estrategias implementadas en cada una de las administraciones del país, ninguna ha logrado mejorar sustancialmente la percepción de la corrupción de la Administración Pública por parte de la sociedad.

5.- INEGI

Con el propósito de confirmar lo señalado en párrafos anteriores, es conveniente conocer las conclusiones más representativas de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [5], que recaba información sobre la percepción de la población en materia de corrupción y confianza en las instituciones públicas.

- "• El 86.3% de la población consideró frecuentes los actos de corrupción en las instituciones de gobierno. El 14.7% de la población que realizó trámites, pagos, solicitudes de servicios, o bien, tuvo contacto con algún servidor público, experimentó actos de corrupción.
- • A nivel nacional, los costos de incurrir en actos de corrupción se estiman en 9,500 millones de pesos, lo que equivale a 3,044 pesos en promedio por persona.
- • El 86.7% de la población identificó a los familiares como los actores que mayor confianza le inspiran, seguido de las escuelas públicas de nivel básico con 79.0%. Por otro lado, 27.9% identificó a los partidos políticos como instituciones que le inspiran confianza."

Al respecto, si bien el 86.% de la población consideró frecuentes los actos de corrupción, solo el 14.7 de la población experimento actos de corrupción, aquí cabría preguntar ¿Por qué si solo menos del 15% de la población mexicana sufrió actos de corrupción, el 86.3% considera que existe una alta incidencia de corrupción?, estas cifras parecen no corresponder, por lo que seguramente existen elementos que afectan la percepción de la sociedad, ahí es donde se incorporan los constantes estímulos que generan el propio Gobierno y los medios de comunicación con sus mensajes sobre la corrupción en la Administración Pública de los tres niveles de Gobierno, sin que exista un mensaje que contrarreste estos estímulos negativos.

[5] Fuente: Comunicado de Prensa del INEGI Núm. 295/22, de fecha 24 de mayo de 2022

Conforme a los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 14,701 por cada 100,000 habitantes a nivel nacional.

6.- SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La Política Nacional Anticorrupción se enfocó principalmente en dar solución a un problema: la incapacidad que se ha tenido tanto el estado y la sociedad para controlar la corrupción.

Estableciendo 4 ejes: 1. Combatir la corrupción y la impunidad, 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso del poder, 3 Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad y 4 Involucrar a la sociedad y el sector privado. De los 4 ejes establecidos que inciden en el control de la corrupción, nos enfocaremos en el eje 4, por estar relacionado con lo planteado en este ensayo.

El Sistema Nacional Anticorrupción estableció 40 prioridades de política pública, me referiré esencialmente a la prioridad 39, enfocada a la prevención y denuncia de la corrupción:

Prioridad 39. Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Analizando esta prioridad, a la fecha, no se han homologado criterios para la realización de campañas de comunicación, estando éstas enfocadas a nivel federal y estatal, a las necesidades políticas del gobierno en turno, pudiendo requerir exponer la corrupción del gobierno que se acaba de sustituir y posteriormente intentar acallar la información respecto a la propia corrupción, lo anterior genera una desconfianza en las autoridades y una percepción de que no se ha reducido la corrupción. Asimismo, las campañas de comunicación y concientización para promover la cultura de la denuncia dependerán de la fase en la que este el gobierno, teniendo su mayor impulso al inicio de la administración, para luego tratar de evitar las denuncias en su fase final.

Por su parte la difusión de valores como la integridad y el respeto para el trabajo de los servidores públicos, no cuentan con el interés de la mayoría de las administraciones, ya que políticamente rinde más votos señalar los aspectos negativos del contrario.

De tal manera que se puede concluir, que mientras se continúen las estrategias de combate a la corrupción, principalmente a través de acciones punitivas, donde se difunde la corrupción de los adversarios políticos, sin brindar un

equilibrio sobre los aspectos positivos del servicio público y sus integrantes, la percepción de la sociedad no cambiara y México continuara sin mejorar su posición en el ranking de corrupción internacional, generando con ello un flagelo que se alimenta de sí mismo.

CAPÍTULO QUINTO

CORRUPCIÓN Y POLÍTICA LEGISLATIVA

Relevancia del Sistema Nacional Anticorrupción para el Estado mexicano

Manuel Navarrete Hernández[1]

Abstract

Sin pretender emular los grandes trabajos existentes, especializados en este tema, el presente esfuerzo persigue la finalidad de aportar una visión adicional, con la perspectiva de emitirse desde la trinchera del trabajo cotidiano de enfrentar omisiones, desconocimientos, incapacidades, y un gran número de conductas humanas, que representan la esencia de la corrupción.

Sumario: 1. Introducción 2. Desarrollo 3. Propuestas 4. Conclusiones 5. Fuentes de información.

1. Introducción

La corrupción como fenómeno social en México, es entendible entre otros factores, por la doble moral con que se maneja la sociedad, por un lado, mientras se trate de señalar a terceros o al gobierno, la sociedad en su conjunto, lo hace objeto de las más encarnizadas críticas, contario a ello, desde el punto de vista

[1] Licenciado en Contaduría Pública egresado de la Universidad de Guadalajara; con educación continua en Evaluación Social y Financiera de Proyectos, Calidad en el Servicio, Auditoria Gubernamental, Contabilidad Gubernamental y Políticas Públicas. Se ha desempeñado en la Administración Pública en los ámbitos Federal y Estatal a lo largo de 26 años, ocupando entre otros cargos, el de Titular del Órgano Interno de Control del Centro de Enseñanza Técnica Industrial, Contralor Interno en las Delegaciones del IMSS en Guanajuato y Jalisco, Titular del Área de Auditoría, Quejas y Responsabilidades del Órgano Interno de Control del IMSS en su Región Occidente, como así como Titular del Área de Auditoria y del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en sus Delegaciones Jalisco, Aguascalientes, Colima y Nayarit y recientemente, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, ha venido colaborando en la creación del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco como Titular del Área de Auditoría Interna.

individual y conforme lo han confirmado una cantidad importante de encuestas, practicadas por el sector público y privado, los actos de corrupción forman parte de la vida cotidiana de los seres humanos, que se maximiza cuando se trata de obtener un beneficio sin tener que completar el trámite requerido para el efecto.

El discurso oficial confirma que debe darse una lucha sin tregua a la corrupción, y utilizar todos los recursos del estado para combatirla y aquí nace el punto coyuntural, ¿qué relevancia representa para el Estado Mexicano, el combate a la corrupción?, ¿los recursos que le asigna a esta tarea son suficientes?, ¿son del tamaño del problema?, ¿se cuenta con las herramientas pertinentes para enfrentarlo?

2. Desarrollo

La creación de la estructura que conforma el sistema nacional anticorrupción, se materializa con la creación de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción y las reformas llevadas a cabo a diversas disposiciones legales, citando entre otros, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el Código Penal Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que permitió la creación como ente del Sistema conformado por un Comité Coordinador, Comité de Participación Ciudadana, Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales.

Entre otras causas, de las políticas públicas implementadas para combatir la corrupción, se ubica, mejorar la posición que guarda el país en la medición de la corrupción elaborada por Transparencia Internacional, quien, en su Índice de Percepción de la Corrupción de 2018, ubica a México en el lugar 138 de 180[2] países objeto de la medición.

Por otra parte, el mismo informe de Transparencia Internacional ubican a México en lugar 36 de los 36[3] países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2019, concluye que el 87% de las personas entrevistadas, consideran que los actos de

[2] INDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRRUPCION (CPI), TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2019)

[3] CDE, INDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRRUPCION (CPI), TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2019)

corrupción son frecuentes o muy frecuentes en su entidad federativa[4], así mismo, el costo total a consecuencia de la corrupción en pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de $12,770 millones de pesos[5], lo que equivale a $3,822 pesos promedio por persona afectada.

Por ello es conveniente cuestionar, si los lugares obtenidos en la percepción de corrupción con tan negativos, permiten reflejar la asertividad y suficiencia de las estrategias implementadas en el plazo inmediato y si estas estrategias reflejan un interés real del estado para combatir efectivamente prácticas corruptas.

Como antecedentes históricos sobre el combate a la corrupción, podemos ubicar en la etapa del Virreinato, que las autoridades podían castigar a sus representantes en el Nuevo Mundo con los juicios de residencia[6]. La Constitución de 1824 contemplaba castigos para los representantes de los tres poderes que incurrieran en la desviación de sus funciones, en el artículo 137º fracción V, de la primera a la sexta sección, se estipula que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las causas que haya en contra el presidente y el vicepresidente; de los diputados y senadores; de los gobernadores, secretarios del despacho; empleados diplomáticos; del almirantazgo y de los empleados de hacienda y justicia de la federación.

La Constitución de 1857 fue la primera en hablar de las responsabilidades de los servidores públicos, sin embargo, tuvieron que pasar casi tres lustros para que se legislara la primera ley reglamentaria de los artículos 103º al 108º de la Constitución. Su similar de 1836, como su antecesora del 24 y las Bases Orgánicas de 1843, también contemplaban este tema; la Suprema Corte de Justicia tenía atribuciones para conocer de causas en contra de miembros del presidente de la república, diputados, senadores, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores y de los magistrados.

En la Constitución de 1917, ya se menciona a los senadores, diputados locales y al procurador general de la República, como susceptibles de recibir un castigo, por incumplimiento de sus funciones o en quebrantos a la Constitución y las leyes federales; e procedimiento para juzgar a estos servidores era bicameral.

En 1982, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, respaldada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

---

[4] INEGI, ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL, 2019

[5] INEGI, ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL, 2019

[6] Miguel Ángel Fernández Delgado y José Luis Soberanes Fernández, "Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México", en Código ético de conducta de los servidores públicos, México, SCGF/UNAM, 1994 (Estudios doctrinales, 165), p. 14. Extracto de "En Contexto, SNA ¿Continuidad o ruptura? La Historia de los mecanismos Anticorrupción en México", enero 2018, CESOP LXIII Legislatura Cámara de Diputados, Luis Ángel Bellota.

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y contenía con precisión un nuevo régimen de obligaciones para la burocracia. En resumen, dictaba cuatro tipos de responsabilidades: 1) políticas; 2) administrativas; 3) civiles; y 4) penales, ésta secretaría, cambio de nombre en 1994, transformándose en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y en el año 2000, vuelve a cambiar de nombre quedando como Secretaría de la Función Pública.

En julio de 1999, se reformó la Constitución para crear la Auditoría Superior de la Federación.

En el plano internacional, a partir de 1997, México ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), para fortalecer mecanismos de prevención y castigar y combatir la corrupción de las instituciones públicas.

En 1999, México ratificó ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, el cual, entre otras disposiciones, contempla introducir en la legislación de los países miembros de la OCDE castigos penales disuasivos inhibir este tipo de actos.

Adicionalmente, México se adhiere a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, firmada en Mérida, Yucatán entre en 9 y 11 de diciembre de 2003 y hasta el 9 de diciembre de 2005 en la sede de las Naciones unidas en Nueva York, Estados Unidos.

Entre los compromisos adquiridos, se ordena la implementación de un órgano u órganos encargado de combatir la corrupción, la implementación de un Código de Conducta, Rendición de Cuentas, legislar o adoptar medidas administrativas, para dar publicidad a la información pública, emisión de medidas preventivas en materia de prevención de riesgos y control interno, aplicación de medidas sancionatorias a servidores públicos, promover la declaración de situación patrimonial y de intereses, así como la promoción de denuncias de actos de corrupción.

La Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, se origina en el artículo 113 de la Constitución, y en su articulado, da forma al sistema nacional en la materia, mismo que tiene por objeto, establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del mismo, con la finalidad de que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. El sistema inicia operativamente, el 18 de julio de 2016, del "Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa".

Si bien en este punto se materializa la relevancia que para el estado representa combatir la corrupción, en el sector público, sobre la marcha debería establecerse un mecanismo para medir la eficacia de las acciones iniciadas, que constituye el objetivo del presente esfuerzo; la relevancia para el estado mexicano.

Por ello y de acuerdo con las cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el 2020, el Congreso de la Unión autorizó para el gasto total neto de la administración pública, $6,107,732 millones de pesos[7], de lo cual, se asign**ó** para los rubros 01 Auditoría Superior de la Federación y Coordinación de Políticas de Gobierno Función Pública, $ 6,681 millones de pesos[8] (0.10%). Es evidente que la fiscalización, no es la única herramienta para combatir la corrupción, sin embargo, si esta fuera la mejor estrategia, los fondos asignados para este efecto resultan sumamente bajos, contrastando lo que implica fiscalizar el presupuesto total del país.

Dinamarca, el país que ocupa el número 1, en el ranking de Transparencia Internacional, como el país menos corrupto del orbe asigna tres veces menos recursos que México y evidentemente es un país con menos corrupción, demostrando que no es necesario otorgar un presupuesto exorbitante para obtener resultados favorables para combatir la corrupción.

Ranking T. I.	*País*	*Presupuesto*	*Órgano Gobierno/ Presidente ESF*	*% Ppto vs.. México*
1	Dinamarca	$719.4	Auditor General	–330.55

Cifras en millones de pesos. T. I. Transparencia Internacional. ESF= Entidad Superior de Fiscalización. El cálculo es el comparativo contra presupuesto en México de la ASF por $2,378 millones autorizado en PEF 2020

Se identifican tres factores que le han dado resultados en esta actividad, primero, transparencia en el sector público, la formación y cultura de las personas que trabajan en el Estado y tercero, los controles que tienen establecidos en el sector público.

Respecto a estos tres temas, México otorgó en 2020, un presupuesto de $ 752,765.2 millones de pesos para Educación (17% del total), $843 millones de pesos, (0.2% del total), a Transparencia. A la Fiscalía Anticorrupción, creada recientemente, se le asignaron $ 10 millones de pesos y a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción $ 135.8 millones de pesos. Concluyente, las carteras de Transparencia y de Mejora de la gestión no llegan a 1 punto porcentual del presupuesto global.

[7] Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

[8] Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

Entre las cinco acciones más relevantes llevadas a cabo por los diez países menos corruptos según transparencia Internacional se ubica:

- Establecer la prohibición del soborno activo y pasivo en el sector privado y público.
- Imponer sanciones financieras elevadas
- Incrementar las penalidades hasta de 14 años en prisión.
- Los funcionarios públicos no pueden solicitar ni aceptar obsequios
- Implementar un fuerte sistema de controles internos y externos

Mismas que el marco legal en México, ya considera, por lo que es pertinente preguntarse, si se tiene implementadas las estrategias, que en los países percibidos como los menos corruptos han dado resultado para disminuir la corrupción ¿Qué sucede en México?,¿Por qué no se obtienen los resultados pretendidos?

Deficiencias identificadas en la Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción

1. Selección de integrantes del Comité de Participación Ciudadana, por el Senado de la República y por los Congresos Estatales, en que inciden factores ajenos a la capacidad e independencia mental de los candidatos.
2. Se dotó al Sistema, de múltiples facultades, pero no tiene facultades para emitir recomendaciones vinculantes, ni se creó con la figura de un órgano de rendición de cuentas.
3. Se omitió dotar al Comité Coordinador, de atribuciones de gestión, para proporcionar a los integrantes del Sistema, los recursos necesarios para ejercer sus atribuciones con independencia.
4. No se prevé en la Ley del Sistema, ni el marco regulatorio del mismo, la obligatoriedad de que los Órganos Internos de Control cuenten con independencia técnica y de gestión
5. El presupuesto asignado para las funciones de fiscalización, evaluación del control interno, e investigación de faltas administrativas a cargo de servidores públicos, no llegó al punto porcentual en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3. Propuestas

1. Selección de los integrantes del Comité de Selección y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, con reglas estándares en todo el país mediante exámenes de oposición, experiencia no limitada a la teoría.

2. Modificación de la Ley para dotar al Sistema, para que pueda emitir recomendaciones vinculantes.
3. Se otorgue al Sistema, las facultades y la estructura, para operar como una figura de un órgano de rendición de cuentas.
4. Reformar la ley, para establecer como obligación la integración al Comité Coordinador, a los Órganos Internos de Control de los Organismos Constitucionalmente Autónomos.
5. Se dote de atribuciones de gestión al Comité Coordinador, para proporcionar a los integrantes del Sistema, los recursos necesarios para realizar su función con independencia.

Se actualice el Modelo Integrado de Control Interno

6. Estandarización de estructuras de OICs.
7. Se regule en todo el sistema la obligatoriedad de que los Órganos Internos de Control cuenten con independencia técnica y de gestión.
8. Se establezca desde la carta magna, que el presupuesto asignado a las funciones de vigilancia, fiscalización del gasto público, desarrollo administrativo y organizacional, como de investigación y sanción de faltas administrativas, se fije en función del presupuesto asignado al ente público en los tres órdenes de gobierno, los tres poderes de la unión y los órganos constitucionales autónomos.

4. Conclusiones

El Sistema Nacional Anticorrupción nace de los diferentes compromisos adquiridos en tratados internacionales en los que el país forma parte, así como consecuencia del reclamo popular para sancionar casos escandalosos de conductas cometidas por servidores públicos, que, en el ejercicio de sus encargos públicos, obtuvieron un beneficio particular, mediante el desvío de recursos, el tráfico de influencias, o de decisiones institucionales realizadas en contravención al marco legal.

En su implementación se puede advertir que existen organismos públicos, en la administración pública, que han venido implementado con muy marcadas diferencias, las obligaciones previstas en la Ley General del Sistema, sin embargo, estas resultan ineficaces o insuficientes, porque se realzan de manera aislada y desarticulada.

El presupuesto asignado en la lucha contra la corrupción, como en la regulación inherente a la investigación y sanción de conductas irregulares o ilícitas a cargo de servidores públicos y particulares en muchos casos es insuficiente lo

que hace presumir que en estas acciones solo se está cuidando el cumplimiento de compromisos con organismos internacionales.

En la medida en que se logre avanzar en estos temas, el combate a la corrupción tendrá futuro; Sería ruin apostar a que las siguientes generaciones o administraciones públicas vengan a hacer lo que esta generación debe llevar a cabo. Resulta inaplazable reforzar los esfuerzos en esta materia, sin actuar exclusivamente para los reflectores, por parte de las autoridades y con el desgano y la apatía de la ciudadanía en general. El tiempo para combatir y aniquilar la corrupción, la falta de principios y valores, el actuar sin ética, es Hoy, vayamos a cumplir con nuestro compromiso con nosotros y con las futuras generaciones.

5. Fuentes de información

Comité Coordinador del SNA (2019) Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción

Política Nacional Anticorrupción (2020) Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción

Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2004) Oficina contra las drogas y el delito.

El Sistema Nacional Anticorrupción (2016) Alfredo Myers gallardo, Diana Laura Rouzand Anaya

El Sistema Nacional Anticorrupción como Expresión de Seguridad Jurídica / Jaime Morales de la Cruz

Sistema Nacional Anticorrupción ¿Continuidad o Ruptura? (2018) en Contexto, CESOP Cámara de Diputados

ENCIG Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2019) INEGI

ENVIPE Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública (2019) INEGI

México se desploma en percepción de corrupción durante sexenio de Peña (2019) El Financiero

Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuenta (2003) Arturo del Castillo, ASF

Índice de Percepción de la Corrupción (CPI), (2019) Transparencia Internacional.

Francisco Javier Osornio Corres, Aspectos jurídicos de la administración financiera en México, México, UNAM, 1992 (Estudios Doctrinales, 135), p. 261.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Libro electrónico (Epub y Modi), Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México

Percepción de corrupción: estudio comparativo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Finlandia

Alonso Sandoval Uribe[1]

Sumario: 1. Introducción. 2. Desarrollo. 3. Fuentes de Información.

1. Introducción

Durante muchos años atrás la corrupción se ha convertido en un cáncer no sólo para México, sino para todo el mundo, puede ser expresado de varias maneras, es un hecho que pudre y contamina a personas y grupos por igual, se expande entre los entes gubernamentales e individualmente, lo realmente preocupante es que puede causar daños directos así como bilaterales para quienes son víctimas y practicantes de ella, es por eso que atendiendo a las necesidades de atacar este mal en los diferentes países del mundo se han creado instituciones, leyes y sistemas para prevenir, sancionar y corregir este tema, algunos teniendo excelentes resultados y otros en proceso y encaminados a los buenos resultados.

Por desgracia México es uno de los países con mayor percepción de corrupción tanto por sus habitantes como por otros países del mundo, siendo necesario redoblar esfuerzos individual y conjuntamente, atendiendo y participando con las instituciones que castigan estos actos, para que en un futuro no muy lejano cuidando los pasos se esté en posibilidades de convertir a un México con la mancha de percepción de corrupción alta, en un país como la República de Finlandia u otros países con mejor evaluación.

2. Desarrollo

En la edición 2019 del Índice de Percepción de Corrupción realizada por la Organización Transparencia Internacional (TI), se utiliza una escala del 0 al 100, en donde 0 significa alta corrupción y 100 sin corrupción, ubicó a México en la

[1] Subdirector en el Área de Auditoría Interna en el Órgano Interno de Control en el INEGI.

posición 130 de 180 países con 29 puntos, mientras que a Finlandia se le ubicó en la posición 3 de 180 países con 86 puntos.

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

El desafío de mantener el tema de la corrupción como un tema prioritario en la conciencia global es uno de los elementos principales de la misión continua de TI.

Esta organización está comprometida a crear amplias coaliciones de individuos y organizaciones, para trabajar con ellas en la disminución de la corrupción y en la introducción de reformas. En vez de orientarse a 'nombrar nombres' y a denunciar individuos, gobiernos o empresas corruptas, TI lucha en contra de la corrupción a nivel nacional e internacional a través de la construcción y el fortalecimiento de sistemas de integridad".[2]

Es bien sabido que el país de México desde muchos años atrás ha sido golpeado por el tema de la corrupción, y esto se debe a que durante muchos años el ejercicio público ha sido "vertical", esto quiere decir que el ejercicio del poder y sus responsabilidades no se comparten de igual forma en todos los ámbitos de gobierno lo que da como resultado en un sistema ineficiente.

Por las razones antes comentadas, en México es creado el SNA en el año 2015, se trata de un Sistema "horizontal", en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna institución y cada una de ellas es individualmente responsable, es decir, un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos de gobierno, en sus tres niveles, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos. Con una sólida estructura formada por comités, uno de participación ciudadana representada por 5 personajes, y 7 instituciones encargadas de prevenir, corregir y sancionar.[3]

En cambio, en la República de Finlandia no se tiene un sistema anticorrupción como tal, pero cuentan con 3 principales Instituciones encargadas en combatir este cáncer.

El estado de derecho es un pilar básico de la sociedad finlandesa. La cultura política prioriza la seguridad jurídica, condena cualquier combinación de intereses públicos y privados y evita que los funcionarios públicos abusen de su posición en favor de intereses privados.

Varios mecanismos individuales contribuyen al éxito finlandés en el combate a la corrupción, incluida una auditoría estricta del gasto estatal; regulaciones nuevas y más eficientes sobre el financiamiento de partidos; disposiciones

[2] tm.org

[3] senado.gob.mx

legales que penalizan la aceptación de sobornos; pleno acceso de los medios y el público a la información relevante; declaraciones de bienes públicos; y persecución legal consistente de actos corruptos.[4]

Por otra parte, y refiriéndonos al tema de la educación no es un secreto que en México a pesar de los cambios que ha sufrido el sistema educativo a lo largo de la historia, no funciona como se pretende y eso es principalmente por problemas de cobertura, de calidad, de "gestión inadecuada" y recursos insuficientes.[5]

Cobertura: Uno de los principales problemas del sistema educativo mexicano es que no garantiza la educación a la mayor parte de los ciudadanos.

Esta es la razón por la que existen comunidades que a lo largo de su vida no reciben la educación básica, un derecho humano fundamental, y mucho menos logran siquiera tener un certificado de bachillerato.

Los factores más comunes de la falta de cobertura educativa se relacionan con variables sociales y económicas:

- Muchas familias, tanto en comunidades rurales como urbanas, requieren que todos sus miembros realicen labores remuneradas para conseguir un ingreso mínimo de supervivencia.
- Existen comunidades remotas, en su mayoría indígenas, que no cuentan con opciones educativas cercanas, por lo que sólo reciben educación formal aquellos que tienen la oportunidad de transportarse a otras comunidades de manera diaria.
- Aunque es cada vez menos frecuente, en las familias todavía existe la costumbre de limitar los alcances educativos en las niñas, centrando los esfuerzos únicamente en la preparación académica de los varones. Esto tiene como consecuencia no sólo el rezago educativo femenino, sino que las niñas presentan un menor desempeño en materias como matemáticas y ciencias naturales.

Calidad: Otro problema que merma la calidad educativa es la falta de preparación de los maestros. A pesar de que existen pruebas evaluativas del desempeño docente, sigue existiendo cierta carencia en cuanto actualización y formación académica.

- Es importante garantizar que los contenidos que están recibiendo los ciudadanos cuentan con el mínimo satisfactorio en cuanto a relevancia y pertinencia. La calidad de dichos contenidos, sobre todo en la educación

[4] banco.sesna.gob

[5] scielo.org.mx

pública, podría disminuir las posibilidades de los estudiantes para continuar preparándose y repercutir en la continuidad, desarrollo económico y social de la población mexicana.

Gestión inadecuada: La falta de compromiso con el fin último de los sistemas educativos, e incluso la misma falta de preparación en materia de educación de los servidores públicos y directivos, recae en una gestión muy por debajo del mínimo deseable.

El síntoma es una combinación de:

- Disidencia sindical.
- Mal manejo de capital humano (especialmente en el área docente).
- Mala logística administrativa.

El problema, finalmente, es la baja de la calidad educativa, lo que desencadena las situaciones antes mencionadas, entre otras más. Por ejemplo, el inicio de clases sin profesores, libros de texto y, por lo tanto, niveles muy bajos de motivación estudiantil.

Las escuelas públicas, sobre todo en comunidades rurales, tienen muy pocos recursos económicos para su mantenimiento y optimización, dejando de lado:

- Necesidades básicas, como baños funcionales y electricidad en las aulas.
- Necesidades educativas como el acceso a equipos de cómputo e instalaciones elementales para la inclusión de alumnos con discapacidades.[6]

En cambio, Finlandia posee uno de los mejores sistemas educativos del mundo, si no es que el mejor. Su modelo, el cual es público tanto en colegios como en universidades, se basa en la igualdad debido a que busca respetar las necesidades y diferencias de cada persona.

Nota: Recomiendo leer entrevista realizada a Jouni Kangasniemi, director del programa de la Agencia Nacional Finlandesa de Educación, en la que comenta cuál es el éxito del sistema educativo de Finlandia.[7]

Brevemente Menciono algunos puntos por los que Finlandia ha logrado la implementación de un buen sistema educativo para sus habitantes:

- Los docentes son profesionales valorados. La educación es una profesión con prestigio y los profesores tienen gran autoridad en la escuela y en la sociedad.

[6] merida.anahuac
[7] eltiempo.com

- La educación es gratuita y, por lo tanto, accesible a todos. Tampoco se paga por los libros ni por el material escolar, y todos los niños reciben una comida caliente al día en el colegio, también gratuita. En el caso de que el niño viva a más de 5 kilómetros del centro escolar, el municipio debe organizar y pagar el transporte.
- El reparto del dinero público se hace de forma equitativa. Los fondos estatales se reparten de forma justa entre los centros. Hay una base de subvención común para todos, pero la cifra final varía atendiendo a las necesidades de cada uno, de manera que se compense a aquellos con más carencias para equipararlos al resto. La igualdad de oportunidades es un valor esencial.
- El currículo es común pero los centros se organizan. Cada escuela y sus profesores diseñan y organizan el currículo (aunque tiene unas líneas generales y un marco común para todos) y se planifican para conseguir los logros establecidos como mejor consideren.
- La educación se personaliza. Desde los primeros cursos se interviene para apoyar a los alumnos con necesidades especiales.
- Los alumnos tienen tiempo para todo. La educación se toma en serio, pero también se da importancia al juego y al descanso.
- Preparar la clase es parte de la jornada laboral. Los profesores no imparten tantas horas de clase como en otros países, sino que el tiempo que pasan en el aula es más reducido y destinan las horas restantes a preparar sus lecciones, investigar, organizarse o trabajar de forma colaborativa con otros docentes.
- Se evita la competencia y las cifras. Los estudiantes no hacen exámenes ni reciben calificaciones hasta 5.º curso (11 años) y los informes que el profesor elabora para los padres son descriptivos, no numéricos.
- Se premia la curiosidad y la participación. La imaginación y la capacidad de emprendimiento son muy apreciadas en la sociedad finlandesa
- Los padres se implican. La sociedad y las familias consideran que la educación es fundamental y la complementan con actividades culturales.[8]

> "Mayores niveles de educación, mayores niveles de conciencia y menores niveles de corrupción".

En base a esta pequeña redacción comparativa del país de México y Finlandia sobre sus instituciones anticorrupción y sistemas de educación y respetando la soberanía de cada país, estoy cierto que se podrían adoptar mejores prác-

[8] grupoeducar, https://www.grupoeducar.cl/noticia/10-claves-la-educacion-finlandia/

ticas del país de Finlandia; en donde en un futuro las instituciones y las leyes para combatir la corrupción en México sean menos y no tan complejas.

Que el sentido de participación ciudadana sea eso, "participación ciudadana" de manera activa y no por medio de un comité con 5 personajes o esperando que otros solucionen el problema de la corrupción, habiendo coherencia en el actuar de cada individuo para así dar seguimiento a la transformación de un nuevo México con miras a no necesitar un cúmulo de instituciones, de leyes y reglas limitativas y sancionatorias, y en un fututo vivir en un marco pleno de igualdad y prevención porque así lo decidimos y lo necesitamos.

Así también, se siga fomentando en las instituciones gubernamentales los cursos y talleres para la enseñanza activa de ética y valores, en donde participen todos los niveles de servidores públicos y no se vea como un juego o como tema secundario, si no como el principal activo para comenzar a cambiar nuestra percepción.

Referente a la educación, definitivamente se podrían adoptar muchas y mejores prácticas y creo que ahí está la clave, en Finlandia la educación es uno de los principales pilares para prevenir y no permitir la alimentación de la corrupción desde edades tempranas, se podría proponer que las escuelas sean gratuitas para todos los mexicanos, que todos los niños y jóvenes pudieran aspirar a la educación, que en el sistema educativo no comprometiera las plazas y en verdad los maestros más preparados se quedaran en ellas, que los sindicatos apoyaran en realidad el trabajo digno de los profesionales, su desarrollo y no solapara la flojera o malas prácticas de los mismos, que en la jornada escolar los estudiantes tuvieran acceso a una buena alimentación brindada por el estado en las escuelas públicas, que todos los estudiantes tuvieran acceso a escuelas cercanas a sus viviendas, educación personalizada para los estudiantes, con grupos reducidos para un mejor aprendizaje, no dejar tareas y dedicar más tiempo a activar el sentido humano, desarrollo artístico y sensible de los estudiantes, mejorar los espacios en donde los estudiantes pasan muchas horas de su vida, fomentar actividades que involucren a los padres en el conocimiento y convivio de calidad para sus hijos, priorizar el trabajo en equipo y amor por los demás compañeros, respeto a las ideas y a los pensamientos ajenos, entre otras cuantas más que parecieran utopías pero se pueden lograr con el tiempo.

En conclusión, la República de Finlandia es un país de alto nivel económico, alto nivel educativo y alto nivel de vida de sus habitantes, lo anterior se ha podido lograr porque el gobierno y la ciudadanía han sido una amalgama de suma de esfuerzos durante muchos años atrás, sinergia que en el país de México no se ha podido conseguir por completo.

Si bien en México el sistema familiar no es el mejor por diversas divergencias culturales y tampoco lo es el sistema educativo, podríamos poner sobre la mesa que en Finlandia todas las escuelas son públicas y con un enfoque de in-

terés particular sobre los estudiantes, es decir en Finlandia se acorta el tema de la desigualdad, lo que no pasa en México pues si no se pertenece a un grupo elite, o si se es de un grupo vulnerable o deplorable en cuestión económica no se tiene cabida, porque se hacen presentes los prejuicios, ese antivalor que provoca que las familias se subordinen a un sistema y se comience a ser partícipe de la corrupción.

Sin embargo también es importante mencionar que a largo de la historia a México se le ha considerado como un país cooperativo, estando a la altura en sus relaciones Internacionales con China, Estados Unidos, con países Europeos y Sudamericanos, eso le ha permitido acrecentar su economía y fortalecer los lazos en materia de salud, educación, comercio y tecnológica, y eso se debe en gran parte a que a los mexicanos se les ha caracterizado por ser personas de lucha, de incansable temperamento, de fe y de un inmenso amor a la patria, es por eso que México debe empezar a trabajar con más firmeza y desde hoy en reforzar relaciones con países que tienen menor índice de corrupción, con la intención de aprender de sus mejores prácticas y adoptar particularidades que encaminen a un mejor tratamiento de este cáncer, y por qué no, también a disminuir la percepción de corrupción que se tiene sobre ese hermoso país, entendiendo que la corrupción no solo daña a quien es víctima de ella si no también al que la comete y la alimenta.

"Podemos leer un poema hermoso, pero no todos lo interpretaremos de la misma manera" entonces tomando esa analogía, la mejor conclusión para poder ir erradicando el problema de la corrupción y su percepción en México, quizás no es tener más instituciones o crear más leyes para tal fin, si no la suma de conciencia de los ciudadanos, el empezar por uno mismo, mentalizarnos, adoptar las mejores prácticas y ponerlas en marcha día a día, enseñar ética y valores a las generaciones nacientes, con el antídoto de amor al prójimo por sobre todo interés particular, debiendo predicar con el ejemplo ante nuestros semejantes.

> "Los hijos no aprenden de los consejos, aprenden de los ejemplos".

Fuentes de información

banco.sesna.gob. (s.f.). *https://banco.sesna.gob.mx/finlandia-2019/*.

books. (s.f.). *https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=MeukDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT15&dq=sistema+educativo+de+finlandia&ots=o-Yw-EW2oaP&sig=CuapZux3JBBGNEnQakYYxqh_IZE#v=onepage&q=sistema%20educativo%20de%20finlandia&f=false*. Obtenido de https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=MeukDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=P-

T15&dq=sistema+educativo+de+finlandia&ots=oYw-EW2oaP&sig=-CuapZux3JBBGNEnQakYYxqh_IZE#v=onepage&q=sistema%20educativo%20de%20finlandia&f=false.

eltiempo.com. (s.f.). *https://www.eltiempo.com/vida/educacion/cual-es-el-exito-del-modelo-educativo-de-finlandia-415784.*

grupoeducar. (s.f.). *https://www.grupoeducar.cl/noticia/10-claves-la-educacion-finlandia/.*

grupoeducar. (s.f.). *https://www.grupoeducar.cl/noticia/10-claves-la-educacion-finlandia/.*

merida.anahuac. (s.f.). *https://merida.anahuac.mx/posgrado/blog/problemas-del-sistema-educativo-en-mexico-y-sus-posibles-soluciones.*

planeta. (s.f.). *https://www.aulaplaneta.com/2015/01/22/noticias-sobre-educacion/las-diez-claves-de-la-educacion-en-finlandia/.*

scielo.org.mx. (s.f.). *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982012000500003.*

senado.gob.mx. (s.f.). *https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LGSNA.pdf.*

tm.org. (s.f.). *https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/.*

Este libro fue impreso y encuadernado
En el mes de julio de 2024 en los talleres de:
Litográfica Ingramex S.A de C.V.
Centeno 162-1 Col.
Granjas Esmeralda, C.P. 09810
Ciudad de México

www.criminogenesis.com
criminogenesis@hotmail.com