

ACCESO AL E-BOOK GRATIS

- [+] Diríjase a la página web de la editorial www.tirant.com/mex
- [+] En *Mi cuenta* vaya a Mis promociones www.tirant.com/mex/mispromociones
- [+] Introduzca su mail y contraseña, si todavía no está registrado debe registrarse
- [+] Una vez en Mis promociones inserte el código oculto en esta página para activar la promoción

Código Promocional



Rasque para visualizar

La utilización del LIBRO ELECTRÓNICO y la visualización del mismo en NUBE DE LECTURA excluyen los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado.

No se admitirá la devolución de este libro si el código promocional ha sido manipulado

DIRECTORIO

CONSEJO DE LA JUDICATURA

Mgdo. Dr. SERGIO JAVIER MEDINA PEÑALOZA
Presidente

Mgdo. Lic. PALEMÓN JAIME SALAZAR HERNÁNDEZ
Mgdo. Lic. JUAN MANUEL TRUJILLO CISNEROS
Mtro. LUIS GERARDO DE LA PEÑA GUTIÉRREZ
Jueza M. en C.P. FABIOLA CATALINA APARICIO PERALES
M. en D. MARCO ANTONIO MORALES GÓMEZ
Lic. OTONIEL CAMPIRÁN PÉREZ
Consejeros

ESCUELA JUDICIAL

Dr. VÍCTOR MANUEL ROJAS AMANDI
Director General

CONSEJO EDITORIAL

Dr. LEONEL PEREZNIETO CASTRO
Director del Centro de Investigaciones Judiciales, Editor responsable

Dr. ARTURO ARGENTE VILLARREAL
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

M. en D. FAUSTINO CARRILLO AHUMADA
*Juez de Control y Tribunal de Enjuiciamiento
Poder Judicial del Estado de México*

Dr. MARIO CRUZ MARTÍNEZ
Universidad Iberoamericana

Dr. MIGUEL ESLAVA CAMACHO
Escuela Normal Superior del Estado de México

Dr. VIRGILIO RUIZ RODRÍGUEZ
Universidad Iberoamericana

Dr. JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA
Instituto de Investigaciones Jurídicas —UNAM

Dra. YARITZA PÉREZ PACHECO
Secretaria Ejecutiva del Consejo

ESTUDIOS JURÍDICOS

7

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG
*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO
*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN
*Catedrático de Teoría y Filosofía de
Derecho. Instituto Tecnológico
Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
*Ministro en retiro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación y miembro de
El Colegio Nacional*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
*Presidente de la Corte Interamericana de Derechos
Humanos. Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la
Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ
*Catedrático de Derecho Mercantil
de la UNED*

LUIS LÓPEZ GUERRA
*Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad
Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ
*Catedrático de Derecho Civil de la
Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA
*Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad
Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN
*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política
de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA
*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER
*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad de
Colonia (Alemania)*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO
*Catedrático de Derecho Internacional de la
Universidad del Rosario (Colombia) y
Presidente del Instituto Ibero-Americano de
La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO
*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad
Carlos III de Madrid*

TOMÁS SALA FRANCO
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO
*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del
Tribunal Supremo de España*

TOMÁS S. VIVES ANTÓN
*Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad de Valencia*

RUTH ZIMMERLING
*Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

ESTUDIOS JURÍDICOS

7

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Heriberto Benito López Aguilar

Coordinador



tirant lo blanch
Ciudad de México, 2019

Copyright © 2019

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

Los trabajos que integran la presente obra fueron sometidas a dictamen doble ciego, de acuerdo con la política editorial del Centro de Investigaciones Judiciales de la Escuela Judicial del Estado de México.

Editor: Dr. Leonel Pereznieto Castro.

Cuidado de la edición y corrección de estilo: Dra. Yaritza Pérez Pacheco.

Revisión de pruebas: P.L. en D. César Emmanuel García Almeyda.

© Heriberto Benito López Aguilar (Coord.)

© Poder Judicial del Estado de México

© EDITA: TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Río Tiber 66, Piso 4
Colonia Cuauhtémoc
Delegación Cuauhtémoc
CP 06500 Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-1336-524-4
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

Prólogo:

Margarita Beatriz Luna Ramos

Autores:

Heriberto Benito López Aguilar

Jorge Reyes Santana

María Teresa Hernández Suárez

Reynaldo Galicia Valdés

Arturo César Ortiz Gómez

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS	

Capítulo Introductorio PARA COMPRENDER EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

HERIBERTO BENITO LÓPEZ AGUILAR

1. Preliminares	23
2. El fenómeno de la corrupción a la luz de la teoría del poder del Estado.....	23
3. La base filosófica del servicio público.....	27
4. Breves consideraciones de carácter histórico, ético, político y jurídico	28
5. Actualidad y realidad de la Nación Mexicana.....	29
6. Acciones (o reacciones) del gobierno federal.....	31
7. El Sistema Nacional Anticorrupción	31
8. El enemigo del Estado.....	33
9. Bibliohemerografía	34

Capítulo I EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN

JORGE REYES SANTANA

1. Introducción	35
2. La corrupción en América Latina.....	37
3. La corrupción en México.....	41
4. El combate a la corrupción	48
5. El Sistema Nacional Anticorrupción	49
6. Conclusiones.....	54
7. Bibliohemerografía	55

Capítulo II HACIA UN SISTEMA EFICAZ PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

MARÍA TERESA HERNÁNDEZ SUÁREZ

1. Introducción	57
2. Planteamiento del problema.....	59
3. La ética como instrumento axiológico para construir una razón práctica como medio eficaz para combatir la corrupción	61
4. Apuntamientos sobre corrupción.....	70
5. La corrupción en México.....	82

6. Sistema de responsabilidades en distintas reformas constitucionales	88
7. Reforma Constitucional 2015: creación del Sistema Nacional Anticorrupción.....	93
8. Breve referencia al sistema de responsabilidades	97
9. Propuesta.....	103
10. Conclusiones.....	104
11. Biblihemerografía	107

Capítulo III

LA TRANSFERENCIA DE GESTIÓN COMO MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: UNA PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO DEL SNA

REYNALDO GALICIA VALDÉS

1. Introducción	111
2. Generalidades contextuales.....	112
3. Transferencia de gestión en el Estado peruano	116
3.1. Historicidad	116
3.2. Conceptualización.....	117
4. El proceso de transferencia de gestión como herramienta para fortalecer al SNA.....	122
5. Conclusiones.....	126
6. Biblihemerografía	127

Capítulo IV

EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO LIMITACIÓN A LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO PARA ESTABLECER EL SISTEMA MUNICIPAL ANTICORRUPCIÓN: UN ENFOQUE ADMINISTRATIVISTA

ARTURO CÉSAR ORTIZ GÓMEZ

1. Introducción	129
2. La corrupción en su dimensión del Derecho internacional	130
3. La corrupción y el Derecho interno.....	133
4. La implementación del Sistema Estatal Anticorrupción.....	136
5. Integración de los Sistemas Municipales Anticorrupción.....	138
6. Conclusiones.....	146
7. Biblihemerografía	147
8. Anexos.....	148

PRÓLOGO

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS*

La palabra *corrupción* es un vocablo que simplemente al escucharlo nos provoca malestar, aversión, mal sabor de boca. Es peyorativo por definición. Si consultamos su significado en el Diccionario de la Lengua de la Real Academia, encontramos que *corrupción* es “la acción y efecto de corromper o corromperse”. Y *corromper* es “alterar y trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder, depravar, dañar, podrir; sobornar o cohechar al juez o a cualquier otra persona, con dádivas o de otra manera; pervertir o seducir a una mujer; estragar, viciar, pervertir; (fig. y fam.) incomodar, fastidiar, irritar; oler mal”.

Algo que en esta definición me causa malestar es que al referirse al soborno y al cohecho se señale a los “jueces, o a cualquiera otra persona”. Creo que bastaba con que se hubiese dicho “a cualquier persona”, y ahí estarían comprendidos todos los funcionarios, incluidos los jueces. No quiero decir que la corrupción no pueda darse en la impartición de justicia, pero después de casi 44 años de servicio en esa tarea, me duele y me cuesta mucho trabajo aceptar que, al precisar el significado de la palabra corrupción, se cite a los juzgadores de manera generalizada.

Volviendo al análisis de la palabra corrupción, es sinónimo de depravación, vicio, perversión, contaminación, podredumbre, descomposición. La dádiva corrompe la actuación del servidor público; el medicamento caduco deja el paso libre a la enfermedad; el licor adulterado daña al hígado y al cerebro; el alimento descompuesto envenena la sangre; las enfermedades van deteriorando el organismo, hasta que lo matan.

Como dice Jesús Silva Herzog Márquez: “la corrupción es, en efecto, pudriamiento, una enfermedad gravísima y mortal. La carroña es el ámbito de la corrupción. Como enfermedad del cuerpo moral, la pestífera palabra exhibe el linaje republicano de la nación. Este es su primer universo: la tradición cívica que anhela la virtud y se percata, al mismo tiempo, del poder de sus contrarios. En la ambición, en la envidia, en la codicia está la ponzoña. El vicio todo lo trastoca; las instituciones públicas son ocupadas para el beneficio privado, la pasión somete al cálculo, la promesa es palabrería, el mandatario traficante. Hay una imagen que captura esta sincronía de carnes y costumbres podridas: es la descripción de la peste en Tucídides.”¹

* Ministra en Retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ Silva-Herzog Márquez, Jesús, “La corrupción y el liberalismo del favor”, *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, ITAM, núm. 10, 1999. p. 41.

Desgraciadamente, este mal aqueja a gran parte de la sociedad mundial, y nuestro país, lo digo con profunda tristeza, no es la excepción. Heredamos un sistema posrevolucionario que descubrió que el soborno era una forma de docilitar la voluntad de ciertos mandos; transitamos de un régimen hegemónico, en el que el amiguismo, concesiones y privilegios fueron práctica frecuente; continuamos hacia una pluralidad política, en la que los dolores de parto de nuestra democracia, lejos de aminorarse, se acentúan. Por todo esto, consolidar un sistema anticorrupción, no solo es necesario, sino urgente.

No es una tarea fácil, pero ya no es posible postergarla más. México está ubicado en altos niveles mundiales de corrupción. Esto genera repudio, desconfianza, incredulidad, temor. La enfermedad es de tal manera grave, que el índice de crecimiento económico puede caer estrepitosamente.

Nuestro país tiene mucho potencial. Tiene enormes recursos naturales renovables y no renovables; tiene bellezas naturales que turísticamente pueden ofrecerse al mundo, convirtiéndolo en uno de los destinos más codiciados del orbe; tenemos grandes centros educativos que resultan atractivos para la juventud nacional e internacional; tenemos grandes talentos científicos, tecnológicos, profesionales, artísticos, culturales, que están sedientos de oportunidades.

Para lograrlo, se necesita despertar del letargo a un gobierno y a una sociedad que deben tomar consciencia de la responsabilidad que este paso significa. Si bien, los cambios constitucionales y legales son tarea gubernamental, su aplicación y aterrizaje nos incumbe a todos. No olvidemos que tan corrupto es quien recibe una dádiva, como quien la ofrece; tan corrupto es quien roba a su vecino, como quien roba al erario; tan corrupto es quien percibe un salario, sin devengarlos, como quien adquiere un título universitario sin haber cursado una carrera; tan corrupto es el alumno que copia en un examen, como quien compra la prueba antes de ser evaluado. Por ello, la valía de este trabajo al estudiar un tema de tal importancia, actualidad y magnitud.

Me resulta muy grato y honroso prologar esta obra denominada “Sistema Nacional Anticorrupción”, escrita en coautoría por cinco estudiosos del Derecho, compañeros de la Escuela Judicial del Estado de México, del Programa de Posgrado del Doctorado en Derecho Judicial, quienes participan con los siguientes trabajos: *Heriberto Benito López Aguilar*, con el capítulo introductorio “Para comprender el fenómeno de la corrupción”; *Jorge Reyes Santana*, con “El problema de la corrupción”; *María Teresa Hernández Suárez*, con “Hacia un sistema eficaz para combatir la corrupción”; *Reynaldo Galicia Valdés*, con “La Transferencia de Gestión como mecanismo de rendición de cuentas en México: una propuesta de perfeccionamiento del SNA”; y *Arturo César Ortiz Gómez*, con “El presupuesto público como limitación a los órganos de control interno para establecer el sistema municipal anticorrupción: un enfoque administrativista”.

Prologar este libro es tener el privilegio de dar la bienvenida a los lectores hacia una obra que sintetiza esfuerzo, dedicación, conocimientos, experiencia profesional, elevada calidad didáctica y de expresión escrita de nuestros autores.

A *Heriberto Benito López Aguilar* se le encomendó la labor de coordinar esta obra colectiva, en su condición de profesor e investigador de tiempo completo de la Escuela Judicial del Estado de México, quien es doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México.

De brillante trayectoria profesional, *Jorge Reyes Santana* es un abogado egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México, ganador del máximo reconocimiento que otorga dicho Estado: presea “Adolfo López Mateos”. Ha logrado un magnífico desarrollo en el desempeño de la abogacía, tanto en el ámbito privado y como postulante y representante de diversas empresas, como en el terreno gubernamental, donde realizó una importante labor como defensor público, subdirector responsable de la reestructuración de esa oficina y primer director general de la Defensoría de Oficio del Gobierno del Estado de México; magistrado del Tribunal Superior de Justicia, adscrito a diferentes materias y circunscripciones, fungió como presidente de diversas Salas; procurador general de justicia del Estado de México; integrante de la comisión para la revisión de la legislación penal del Estado de México; integrante de la comisión elaboradora del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, aplicable al Sistema de Justicia Penal Acusatorio Adversarial y Oral; impartidor de cursos de capacitación para jueces en la Escuela Judicial de Toluca del Poder Judicial del Estado de México; integrante de diversos sínodos para evaluar aspirantes a jueces y magistrados del citado Tribunal; coordinador general jurídico y consultivo del Poder Judicial del Estado de México.

De la magistrada en retiro *María Teresa Hernández Suárez* mi referencia es más cercana, porque de ella tengo no solamente un conocimiento personal, sino una cercana amistad. Razón por la cual, válidamente puedo afirmar que es una extraordinaria mujer, que descubrió el secreto de la cultura y del estudio, para convertirlos en la esencia de su vida profesional. Amable, sin complacencias con la bajeza; de gran seriedad pero de grata compañía; sencilla, sin embusteros alardes de ingenuidad. Estudiosa y trabajadora desde temprana edad, dedicó treinta años de su vida profesional al desarrollo de una brillante y fructífera carrera jurisdiccional en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; en el que emuló la cultura del esfuerzo, escalando peldaño a peldaño el escalafón de dicha carrera, desde mecanógrafa, hasta llegar a ser la primera mujer en presidir ese órgano de impartición de justicia. Un verdadero orgullo y ejemplo para las mujeres mexiquenses.

De sólida preparación y gran experiencia, *Reynaldo Galicia Valdés*, es licenciado en Derecho, maestro en Derecho constitucional y Amparo, y candidato a

doctor en Derecho judicial por la Escuela Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. Cuenta con el título de Especialista en Garantismo y Constitucionalismo por la UCLM de Toledo, España; y es especialista en Justicia electoral por la Escuela Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ha laborado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en el Tribunal Electoral e Instituto Electoral del propio Estado de México; ha sido ponente en congresos internacionales en materia constitucional, derechos humanos y electoral; y dentro de su formación cuenta también con diplomados, seminarios y cursos varios, tanto en México como en el extranjero.

Joven y prominente abogado, *Arturo César Ortiz Gómez* ha desarrollado su trayectoria profesional, tanto en el sector público como en el privado. En el primero, ha ocupado los siguientes cargos: Subdelegado de Procedimientos Penales “A”, de la PGR con sede en Toluca; Director Jurídico del H. Ayuntamiento del municipio de Xalatlaco; Enlace Técnico ante el Centro de Control de Confianza; Director Jurídico del H. Ayuntamiento de Atizapán; Procurador del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Atizapán; Secretario de la Comisión de Honor y Justicia de Atizapán; Secretario Técnico del Consejo Municipal de Seguridad Pública del municipio de Atizapán; todos, en el Estado de México. En el Sector privado, participó en Recuperación de cartera vencida Bancomer; formó parte del Despacho Jurídico Castañeda y Asociados; fue auxiliar en el Jurídico del Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, delegación Tianguistenco; coordinador de la Escuela Preparatoria del Centro de Estudios Superiores Universitarios del Estado de México. Abogado postulante fundador de la firma legal de Derecho fiscal y administrativo CESAR. También ha sido ponente en seminarios y pláticas sobre el respeto a la cultura de los derechos humanos, municipio de Mexicaltzingo; así como ejecutivo de docencia en el Instituto Universitario, ambos del Estado de México.

Experiencia y conocimiento entrelazados garantizan la calidad de este trabajo, cuyo tema poco explorado resulta de gran importancia y actualidad. La Reforma constitucional en materia anticorrupción, que establece por primera vez un Sistema Anticorrupción en el que se involucra a todos los niveles de gobierno, a todas las autoridades que los integran y a la sociedad civil, es sinónimo de gran preocupación. Sin embargo, su cabal entendimiento y aplicación se encuentran en los primeros pasos; motivo por el cual, esta obra cobra particular importancia, pues me atrevo a afirmar que es la primera en su género que aglutina trabajos serios y profundos de distinguidos estudiosos del tema. Este libro, con atinado rigor metodológico, parte en sus tópicos de un adecuado planteamiento del problema y de un estudio profundo, serio e informado de los temas abordados.

Inicia con un estudio introductorio a cargo del coordinador de la obra, *Heriberto Benito López Aguilar* en el cual deja constancia que: “La realidad es que no

puede darse por hecho que la sociedad actual tenga una cultura de la legalidad, concebida esta como: el respeto que cualquier individuo integrante del colectivo social debe mostrar por las normas jurídicas; contrariamente a este ideal, en los hechos gobernantes y gobernados quebrantan la ley”.

Jorge Reyes Santana considera que “El tema de la corrupción es tan complejo que ha generado una multiplicidad de debates, orientados, en la mayoría de las veces, a conocer su origen con la intención de desentrañar si se trata de una motivación personal de quien la practica, o bien, si proviene de las esferas políticas, o, en última instancia, si se trata de una cuestión preocupantemente cultural”. En su trabajo, cuyo título es “El Problema de la Corrupción”, analiza la corrupción en América Latina. El caso Fujimori, en Perú; la dolarización del Poder Judicial en Venezuela y el encarcelamiento del Presidente Carlos Andrés Pérez; el maridaje de corrupción entre el sector público y el sector privado en Colombia, que involucran al gobierno, a la justicia, al congreso y a altos mandos del ejército, a quienes se les atribuyen irregularidades en el cobro de dinero para la adjudicación de salvoconductos para el porte de armas, entre otros malos manejos del presupuesto asignado.

Nuestro autor destaca la existencia de “casos muy sonados de corrupción ocurridos en países como Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela, México, Argentina, sin que se soslaye que las poblaciones de Panamá, Guatemala, Costa Rica, Paraguay y Bolivia perciben, igualmente, entornos de corrupción, lo cual resulta altamente negativo para América Latina”. Nos explica que “el común denominador en la sociedad que sufre los embates de la corrupción, radica en atribuirle a la clase política gobernante, quienes, aseguran, se aprovechan de los puestos que desempeñan para amasar grandes fortunas que con la honrosa medianía del sueldo legalmente asignado, no podrían adquirir, lo que se traduce, necesariamente, en un inadecuado ejercicio del poder público en detrimento de su legitimación.”

En este capítulo, *Reyes Santana* estudia *la corrupción en México*. Señala que la Constitución de 1917 dio las bases para la creación de grandes instituciones como: Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Banco de México, Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad, y muchos otros; decisión política que le valió a nuestra Constitución ser considerada como un ordenamiento legal de vanguardia mundial que, incluso, se adelantaba a su propio tiempo, no obstante las condiciones de convulsión social que le habían precedido.

Sin embargo, estas estructuras creadas con visión estadista, nos narra nuestro autor, “Con el paso del tiempo y ya en pleno funcionamiento de las comentadas instituciones, arribó un gobierno que consideró equivocada la política que le había proporcionado a México un status económico, que sin ser el ideal, era más o menos adecuado tanto al interior como en el plano internacional, procediendo a la privatización de algunas empresas públicas y a la desregulación de sectores que

se consideraban prioridad del Estado, como es el caso de los hidrocarburos. La consecuencia fue la adopción del modelo llamado neoliberal”.

Reyes Santana nos señala situaciones tristes y bochornosas que ocurren en nuestro país, que involucran a autoridades y particulares, el llamado huachicoleo; la actitud de los cuerpos policíacos, quienes, supuestamente, deben guardar el orden; los problemas que genera la vecindad con Estados Unidos, que tampoco escapa de este problema, para muestra un botón: el caso WaterGate.

Nos indica que para entender la corrupción, “hay que remitirse a sus orígenes, a las causas que la provocan, al estrato cultural de quienes la practican, al arraigo o ligereza en cuanto a los valores éticos, al nivel en que se encuentra, etc”. Con desilusión, advierte “que los intentos por erradicar la corrupción aparentemente son muchos, pero, hasta ahora, han resultado fallidos.” No obstante, nuestro autor considera que la corrupción en México debe erradicarse de raíz, para lo cual es necesaria una férrea voluntad.

Continúa con un serio estudio del actual *Sistema Nacional Anticorrupción*, estructura, funcionamiento y atribuciones, y concluye con acertadas inferencias que nos invitan a una profunda reflexión en torno al problema de la corrupción, su necesidad de erradicación y la participación que como ciudadanos tenemos al respecto. Un estudio informado, con certeros comentarios y opiniones que denotan un conocimiento absoluto del tema.

María Teresa Hernández Suárez, en el capítulo denominado “*Hacia un Sistema eficaz para combatir la Corrupción*”, estudia la ética como instrumento axiológico para construir una razón práctica como medio eficaz para combatir la corrupción. Analiza el concepto desde el pensamiento Aristotélico hasta el contemporáneo, para concluir que la falta de exigencia de inclusión de esta materia en la formación de los servidores públicos, mutila de manera importante la calidad que debe caracterizarlos.

Hernández Suárez estima que la corrupción debe ser analizada de manera multidisciplinaria, es decir, desde el punto de vista constitucional, legal, educativo, filosófico, cultural, entre otros. Realiza importantes *apuntamientos sobre la corrupción*. Como el aumento de preocupación e interés de la sociedad civil por el tema. A nivel internacional, nos presenta comparativos, gráficas, indicadores, parámetros, y desde luego el lugar que nuestro país ocupa en los índices de corrupción mundial; lamentablemente muy alto y creciendo.

Muy interesante apartado es el de la *corrupción en México*, en el que nuestra autora afirma que por años ha sido la característica del régimen político gobernante, lo cual explica su longevidad y la causa de su derrumbe. Retoma una dura frase que describe el problema: “La clandestinidad es el espacio de la corrupción y se alimenta de la opacidad”. Afirma que la corrupción no es connatural al ser

humano ni a las sociedades, es un problema moral, un fenómeno social, una deformación originada por las ineficiencias, imprecisiones, ausencias de reglas del juego claras, que han permitido que ciertas instituciones no funcionen como debieran.

En cuanto al *sistema de responsabilidades en distintas reformas constitucionales*, reafirma lo dicho por otros autores; en el sentido de que el título IV de la Constitución Federal, denominado “De los servidores públicos”, es de un diseño confuso y poco orientador, en cuanto al deber de los funcionarios públicos y la forma de sancionarlos. Para nuestra autora, todavía no se ha logrado un sistema de responsabilidades directas y precisas, así como su sanción correspondiente, lo que origina gran confusión en el tratamiento de conductas graves y no graves. Señala que los intentos de lograr un adecuado sistema de responsabilidades que resulte eficaz ha sido insuficiente; pues, el actual sistema, todavía no concretado, sigue siendo ineficaz y ha permitido que la corrupción en México haya penetrado de manera alarmante, provocando en la sociedad un gran desaliento.

Continúa con una *breve referencia al sistema de responsabilidades*, en el que enfatiza que este sistema tiene por objeto evitar que el interés propio de la persona física que ostenta un cargo y representa al Estado, prevalezca sobre el interés público. Explica los diferentes tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos: desde la civil, penal y administrativa, hasta la resarcitoria. Alude a la Reforma constitucional de 2015, relativa al Sistema Nacional Anticorrupción, en el que se establece una 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 la fiscalización y control de los recursos públicos.

Por último, *Hernández Suárez* precisa la *propuesta* del capítulo, que consiste en adicionar algunos puntos al actual Sistema Nacional Anticorrupción para lograr su consolidación y eficacia que cumpla con la finalidad para el que fue creado, de combatir la indicada problemática. Nuestra autora realiza siete interesantes propuestas, que van desde políticas públicas multifactoriales en materia de prevención, combate y disminución de la corrupción, tales como cuidar los perfiles de los servidores públicos; fomentar el servicio civil de carrera y la capacitación; establecer mecanismos de evaluación de desempeño; definir claramente la clasificación de las conductas; modificar los procedimientos para hacerlos pronto y expeditos, pero cumpliendo el debido proceso; y establecer bases y políticas de promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, que propicien la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros.

Reynaldo Galicia Valdés, en el capítulo de rubro: “La Transferencia de Gestión como mecanismo de rendición de cuentas en México: una propuesta de perfeccionamiento del SNA”, “plantea la posibilidad de implementar, dentro del marco

constitucional y legal que engloba al Sistema Nacional Anticorrupción, un nuevo mecanismo jurídico que abone a la certeza, legalidad, transparencia, pero sobre todo a la correcta rendición de cuentas de las administraciones que culminan con el encargo público y que deben indefectiblemente transferir la obligación constitucional que ostentan a una nueva autoridad previamente elegida mediante un proceso electivo democrático”.

La pretensión de nuestro autor es normar jurídicamente el proceso de transmisión de poder entre autoridades, toda vez que en la actualidad dicha actuación escapa de todo control administrativo, transparencia y publicidad, puesto que solo se presentan por medio del mero entendimiento político. Lo anterior, a efecto de no entorpecer la prestación de servicios públicos, de garantizar una rendición de cuentas clara, real y efectiva del estado que guardan los bienes y finanzas públicas al momento de culminar su encargo. Cuestiones tales que, se encuentran encaminadas a erradicar las malas prácticas gubernamentales que propician el fenómeno de la corrupción en México.

Galicia Valdés señala que, en torno al surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción giran muchas interrogantes, si se entiende este como una medida de solución definitiva, si dicho sistema debe erradicar el fenómeno de la corrupción o si la esencia de esta política pública efectivamente se verá reflejada en el quehacer cotidiano de las autoridades mexicanas y en general de la sociedad. Podríamos enumerar muchas más; sin embargo, considero que el tiempo y la historia deberán hacer su trabajo, y se convertirán en factores trascendentales para poder estar en aptitud de dilucidar cada uno de los cuestionamientos que pudiesen ser planteados.

Partiendo de lo anterior, y en observancia irrestricta a los instrumentos internacionales en materia de corrupción signados por el Estado Mexicano, es que se aborda el estudio y análisis de la temática que nos ocupa; por lo que, conviene destacar que la normativa federal de la materia, si bien ya ha sido promulgada e inserta en el sistema jurídico mexicano, lo cierto es que debe ser perfeccionada de manera paulatina.

En función de lo anterior, *Galicia Valdés* analiza la figura de la Transferencia de Gestión Administrativa, implementada en la República del Perú desde 1998, la cual se ha fortalecido con el paso del tiempo hasta llegar al punto de constituirse como un mecanismo jurídico que garantiza y protege indirectamente derechos humanos de todos los ciudadanos. Ello es así, puesto que procura una entrega de gestión clara, transparente, completa, pero, sobre todo, enfocada a la interrupción de los servicios públicos o de los proyectos de obra pública beneficiosos para la colectividad.

Atento a ello, es que en el presente capítulo *Galicia Valdés* apuesta en todo momento por la perfectibilidad del Sistema Nacional Anticorrupción, y es por ello

que se plantea la propuesta de implementar nuevos mecanismos que abonen a la certeza, transparencia, legalidad y publicidad del mismo; por lo que, un proceso de transferencia de gestión abona de manera significativa al fortalecimiento del sistema.

Arturo César Ortiz Gómez, en el trabajo intitulado “El Presupuesto Público como limitación a los Órganos de Control Interno para establecer el Sistema Municipal Anticorrupción: un enfoque administrativista”, sostiene que “La corrupción (*omissis*) implica la ruptura del orden público, se analiza como fenómeno global, lo que acontece en la comunidad internacional repercute en el orden jurídico interno; (*omissis*) en las reformas del 27 de mayo de 2015 al pacto federal, (*omissis*) en materia local se obliga a las entidades federativas a crear un sistema local anticorrupción; (*omissis*) No obstante que en la legislación local se establece la obligación de los municipios de crear y operar el Sistema Municipal Anticorrupción, a la fecha la gran mayoría de ellos no se ha establecido; (*omissis*) en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2019 no se establecen modificaciones tendientes a implementar y operar el Sistema Municipal Anticorrupción, lo que impacta a los objetivos establecidos en el Sistema Estatal Anticorrupción”.

Continúa señalando nuestro autor que, en el Estado de México se publicó la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. No obstante que en la legislación local se establece la obligación de los municipios de crear y operar el Sistema Municipal Anticorrupción, a la fecha, en la gran mayoría de ellos no se ha establecido; lo que atribuye a que existe un bajo interés de participación social.

Ortiz Gómez indica que en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2019 no se establece modificaciones tendientes a implementar y operar el Sistema Municipal Anticorrupción, lo que impacta a los objetivos establecidos en el Sistema Estatal Anticorrupción. Nuestro autor analiza *la corrupción en su dimensión internacional*, en la que se han emitido diferentes Convenios que fijan la directriz al Derecho interno de los países signantes, para establecer políticas públicas en materia de combate a la corrupción. En opinión de nuestro autor, “esto bajo una apariencia de ser superada la idea de soberanía, bajo otra idea denominada principio jurídico *pacta sunt servanda* “lo pactado obliga”, por lo cual se obliga mediante pacto bilateral a la implementación de las políticas internacionales en materia de combate a la corrupción, dando pie a la implementación de medidas internas”.

Estudia también *la corrupción en el Derecho interno*. Señala que con las reformas del 27 de mayo de 2015 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se traza una serie de estrategias para combatir la corrupción, generándose las bases para la conjugación de esfuerzos, en los distintos niveles de gobierno, se legisla al respecto y como resultado, se promulgan en unos casos y en otros

se modifican hasta llegar a siete leyes secundarias; en materia local se obliga a las entidades federativas a crear un sistema local anticorrupción.

Manifiesta nuestro autor que en la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, el 21 de Diciembre 2018, se establece que; “la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad, socava la Democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”; lo mencionado, en evidente atracción del concepto obtenido del prefacio de La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Indica *Ortiz Gómez* que, tal y como se desprende de lo enunciado con anterioridad, las entidades federativas forman parte del Sistema Nacional. No obstante ello, algunas entidades federativas han optado por crear sistemas municipales anticorrupción; en el caso del Estado de México y Sinaloa es obligatorio, mientras que en las otras será optativo.

Parte muy importante de este capítulo es *la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción*. Reflejado de manera específica al Estado de México, en donde el 30 de mayo de 2017 se publicó en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y el 21 de Diciembre 2018, la Ley de Responsabilidades Administrativas del propio Estado de México y Municipios.

En esta parte, se hace un estudio integral del Sistema Anticorrupción en el multicitado Estado de México, estableciéndose su organización, implementación, atribuciones y competencias de sus integrantes. Así como todas aquellas disposiciones de carácter general que fueron modificadas o expedidas por primera vez a fin de estructurar adecuadamente el sistema.

Ortiz Gómez, en la parte medular de su trabajado, se refiere a *la Integración de los Sistemas Municipales Anticorrupción*, aduciendo que en el Estado de México, con la Reforma del 30 de mayo de 2017, no solo se legisló para implementar el Sistema Estatal anticorrupción, sino que se sentaron las bases legislativas para crear y operar los sistemas municipales anticorrupción en los 125 municipios que integran al Estado de México

Nuestro autor nos precisa, de manera especial, qué ha pasado con los municipios del Estado de México, de los cuales manifiesta que: “Los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México, han tenido un sello distintivo por cuanto a su implementación y la operatividad de éstos, en primer término debe destacarse que no fue bien recibido por el Comité de Participación Ciudadana

del Sistema Nacional Anticorrupción, tan es así que promovieron un amparo en contra de la Cámara de Diputados Mexiquense por la creación de esos sistemas, al sostener que los legisladores mexiquenses excedieron sus funciones, pues carecía de competencia para crear esos sistemas y al hacerlo violentaron la reforma constitucional”.

Ahora bien, no obstante que, mediante el artículo Octavo transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, se establece la obligación de los municipios de designar a los integrantes de la Comisión de Selección Municipal, dentro de los noventa días naturales siguientes a su entrada en vigor, a la fecha del corte de este trabajo, nuestro autor informa que 37 municipios han constituido la Comisión de Selección Municipal, el Comité de Participación Ciudadana Municipal y su Comité Coordinador Municipal, por lo cual se encuentra constituido en su totalidad; 30 municipios se encuentran en proceso de integración, mientras que 50 municipios no reportan información alguna.

Las causas de este incumplimiento son diversas, y de ellas da cuenta nuestro autor; entre las que se encuentran el desconocimiento, la apatía de la sociedad, inconsistencias en su implementación, cambios de gobierno, entre otras.

Ortiz Gómez realiza interesantes conclusiones, en las que manifiesta, entre otras cosas, que “No puede perderse de vista que los aspectos teóricos al momento de ser llevados a la práctica enfrentan constantes eventualidades, los entes gubernamentales deben contar con mecanismos administrativos, que permitan la pronta toma de decisiones conjugada con la ágil implementación de acciones, para de este modo estar adaptándose constantemente a una realidad en movimiento”.

Con especial énfasis, y sobre todo poniendo el dedo en la llaga de una gran verdad, señala que “para agilizar los mecanismos administrativos deben sentarse las bases legislativas en su aspecto jurídico, pero en su aspecto material debe dotárseles de presupuesto público que permita afrontar eventualidades”.

Como ven, queridos lectores, esta obra tiene mucho que ofrecernos. Sobre todo el entendimiento y definición del problema de la corrupción, las reformas que han tratado de abatirla, la ubicación de nuestro país en el contexto latinoamericano y mundial; la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción como una propuesta de solución a este flagelo; una propuesta de perfeccionamiento a la Transferencia de Gestión como mecanismo de rendición de cuentas en México; el presupuesto público como limitación a los órganos de control interno para establecer el sistema municipal anticorrupción; así como, los diferentes puntos de vista y propuestas de solución de nuestros autores. Es, sin duda alguna, una obra de consulta obligada que debe tener un lugar privilegiado en nuestra biblioteca.

Me parece importante recalcar que la pérdida de valores pavimenta el camino al caos, al libertinaje y a la corrupción. No lo permitamos. Enseñemos a nuestros

hijos e hijas a ser honestos, procuremos inculcarles valores cívicos, infundirles amor a la patria, respeto por sus semejantes, por sus instituciones. Sembremos en sus mentes y en sus corazones, predicando con el ejemplo, la semilla de un México mejor.

Agradezco profundamente a los distinguidos autores de este libro por permitirme compartir con ustedes este importante momento en su vida profesional.

Ciudad de México, 6 de septiembre de 2019

Capítulo Introductorio

PARA COMPRENDER EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

HERIBERTO BENITO LÓPEZ AGUILAR*

SUMARIO

1. Preliminares. 2. El fenómeno de la corrupción a la luz de la teoría del poder del Estado. 3. La base filosófica del servicio público. 4. Breves consideraciones de carácter histórico, ético, político y jurídico. 5. Actualidad y realidad de la Nación Mexicana. 6. Acciones (o reacciones) del gobierno federal. 7. El Sistema Nacional Anticorrupción. 8. El enemigo del Estado. 9. Bibliohemerografía.

1. Preliminares

La realidad es que no puede darse por hecho que la sociedad actual tenga una cultura de la legalidad, concebida esta como: el respeto que cualquier individuo integrante del colectivo social debe mostrar por las normas jurídicas; contrariamente a este ideal, en los hechos gobernantes y gobernados quebrantan la ley. No es el caso hacer referencia a los actos de corrupción en que han incurrido servidores públicos de diversa jerarquía, pero sí importa hacer mención al modo de pensar y de actuar que prevalece en la vida en sociedad, porque al tener como causa o motivo a una serie de prejuicios o ideas preconcebidas, estas solo sirven al ciudadano para emitir apreciaciones subjetivas, declaraciones unilaterales y opiniones personales que denostan y demeritan la acción gubernamental, lo cual genera que sea poco receptivo y reflexivo del entorno social. Para decirlo en breve, hoy en día el ciudadano no hace política en su dimensión previa el establecimiento de normas jurídicas.

2. El fenómeno de la corrupción a la luz de la teoría del poder del Estado

La memoria histórica de un Estado constitucional da cuenta de la aceptación y adaptación de un par de ideales filosóficos: justicia y democracia. En relación con

* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesor e Investigador de Tiempo Completo de la Escuela Judicial del Estado de México.

el primero, debiera proyectarse a través de derechos humanos efectivos. En cuanto al segundo, debiera proyectarse por medio de instituciones públicas eficientes y eficaces. Con motivo de la operación práctica de ambos ideales, cada integrante de la sociedad debería tener buena calidad de vida, o bien, mejorar esta de manera constante y permanente. Sin embargo, en la realidad no siempre es así, pues hay problemas individuales, sociales y nacionales que resolver.

A la par de la organización política, se aplica el ordenamiento jurídico, que no solo reconoce derechos y libertades e impone obligaciones a los ciudadanos, sino también establece atribuciones y facultades a las autoridades. Pero no siempre hay cumplimiento a las normas jurídicas: existen violaciones a los derechos humanos y también existe corrupción en las instituciones públicas.

La historia de la corrupción revela que este fenómeno tiene como origen la ambición de poder y el abuso de este en su ejercicio; por ende, inicia en los altos funcionarios, pero al convertirse en un problema pecuniario, se generaliza en la estructura del gobierno y también afecta otras categorías de servidores públicos, como mandos medios y personal operativo.

Es oportuno referir que, a partir de la teoría del poder hay una acepción connotativa de la palabra “política”: lucha por el poder; pero, también existe un sentido denotativo de dicho vocablo: organización de la sociedad para la toma de decisiones. Este es el significado de política en su dimensión previa a la creación de la ley.

Desde la democracia como forma de gobierno, el poder es conquistado por el pueblo y para el pueblo; este legitima a quien accede al poder. No obstante, la corrupción es un fenómeno propio del ejercicio del poder; en lo que interesa, del poder público, causado por quienes desempeñan el servicio público desde cualquier nivel, sea alto, medio o bajo; pues, es llevado a cabo por los recursos humanos que están para servir a los demás, sobre la base de que realicen una actuación apegada a la ley.

Ahora bien, cuando un servidor público muestra conductas no alineadas a la ley, entonces infringe esta, pero al estar involucrado en infracciones, como presunto infractor no debe permanecer en la impunidad, porque puede dar inicio el círculo vicioso de la corrupción en detrimento del Estado de Derecho (incluso, poner en riesgo la democracia a través del populismo).

Un autor clásico de la legitimidad del poder es Guglielmo Ferrero, quien explica que la exigencia por encontrar un principio de legitimidad que avale el poder procede del hecho de la dominación de unos hombres por otros hombres: el resultado es que todos están convencidos de que los gobernantes nombrados siguiendo las

disposiciones de la Constitución tienen derecho a mandar, y que a todo el pueblo, mayoría y minoría, le corresponde la obligación de obedecer.¹

De acuerdo con la teoría de la legitimidad del poder propuesta por este autor, existe una minoría legitimada que detenta el poder y una mayoría legitimadora que no solo mantiene a aquella, sino que le guarda obediencia sumisa.

Así pues, la legitimidad del poder se puede comprender desde dos perspectivas: la de quien manda y la de quien obedece. En relación con la perspectiva de quien manda, será legítimo aquel gobierno que accede al poder y lo ejerce haciendo ver a los que obedecen que cumple los requisitos para mandar. En cuanto a la perspectiva de quien obedece, será legítimo aquel gobierno que accede al poder y lo ejerce cumpliendo los requisitos que los que obedecen creen que tiene que cumplir para mandar. La legitimidad así entendida es un compromiso entre ambas partes.

Según el autor italiano, el derecho a mandar es legítimo siempre y cuando siga un procedimiento que consta de dos etapas: el acceso y el ejercicio del poder, y que a su vez, justifique razonablemente la desigualdad establecida por el poder mismo, por medio de ciertos principios y reglas aceptadas sin discusión por aquellos que deben obedecer.

De este modo, el poder legítimo encuentra fundamento en la obediencia de los ciudadanos, pero si es desobedecido perderá su legitimidad y se transformará en un poder ilegítimo que solo puede llegar a obtener la obediencia de los ciudadanos de manera obligada y forzada. Al respecto, opina Maurice Duverger: “La violencia y la amenaza son en ese caso las únicas bases del poder. Éste es mucho más frágil, a pesar de las apariencias”.²

En resumidas cuentas, mientras los seres humanos se agrupan para convivir civilizadamente, será ineludible un poder que tiene necesidad de ser legitimado, cuya función primordial es transformar una relación de fuerza en una relación de Derecho mediante “un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.³

Por esta razón, para efectos del presente trabajo, se infiere que el poder del Estado democrático es una fuerza legítima reconocida por las normas jurídicas:

¹ Ferrero, Guglielmo, *Poder. Los genios invisibles de la ciudad*, España, Tecnos, 1998, p. 80.

² Duverger, Maurice, *Sociología política*, México, Ariel Demos, 1988, p. 134.

³ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 24.

es una fuerza institucionalizada, es decir abierta a valores, los valores morales de la libertad, la seguridad, la igualdad y la solidaridad, que impulsa y apoya la existencia del derecho, y que, al tiempo, es limitado y organizado por el derecho.⁴

Por consiguiente, dice Norberto Bobbio, “el poder sin derecho es ciego y el derecho sin poder queda vacío”.⁵ De ahí es posible concluir que se instituye un poder fundado en el Derecho, pero sujeto a ciertos límites; ello implica el reconocimiento de una tercera etapa, que también debe desplegarse en el procedimiento de legitimidad del derecho a mandar: el control del poder.

Cuando el Estado es organizado por una Constitución, se pone de manifiesto el momento a partir del cual el orden jurídico instituye al poder político; y, justamente, la ley fundamental es el lugar donde quedan establecidos “cuáles son los órganos del Estado, cuáles sus funciones, cuáles sus relaciones recíprocas, etc.”,⁶ y también, cuáles son los mecanismos de control que limitan el ejercicio del poder.

Con base en lo anterior, el control es el medio que garantiza limitar el ejercicio del poder del Estado creado por la Constitución. Sin embargo, el concepto no es unívoco, por lo que es posible distinguir una diversidad de clases de control del poder, como la que enseguida se describe:

Georg Jellinek aportó una clasificación clásica del control, y según su concepción se trata de asegurar las “relaciones entre una comunidad dotada de un poder de autoridad y personas que le son iguales o le están subordinadas”,⁷ a través de tres clases de “garantías del derecho público”:

- a) Las *garantías sociales* consisten en la totalidad de las fuerzas culturales que influyen en la formación y el desarrollo del Derecho; por lo tanto, pueden destruirlo o conservarlo; asimismo, determinan la vida real de las instituciones políticas de un Estado. En tal sentido, las garantías sociales aseguran de un modo imperfecto, límites en una organización política para evitar la arbitrariedad de los gobernantes que desobedecen las normas jurídicas; en otras palabras, la opinión pública o poder ciudadano ejerce una especie de control no institucionalizado sobre los órganos de gobierno.
- b) Las *garantías políticas* consisten en las relaciones de poder entre las diversas organizaciones políticas. El ejemplo de la garantía política más importante

⁴ Peces-Barba, Gregorio, *Ética, poder y derecho*, México, Fontamara, 2000, p. 76.

⁵ Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1998, p. 22.

⁶ Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 34.

⁷ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 361.

en la organización del Estado es la distribución de competencias, porque asegura límites al poder ejercido por los gobernantes, aunque también es una forma imperfecta debido a la arbitrariedad y corrupción en que incurrir.

- c) Las *garantías jurídicas* son las que aseguran el campo de acción del Derecho como norma en su totalidad; es decir, garantizan el cumplimiento, tanto de atribuciones y funciones de los gobernantes, como de derechos y obligaciones de los gobernados. Además, producen efectos susceptibles de un cálculo seguro; o sea, generan mejores resultados, a diferencia de las otras dos garantías, pero queda la incertidumbre de saber si tendrán reconocimiento o aplicación en situaciones concretas.

No es el caso hacer referencia a los actos de corrupción en que han incurrido servidores públicos de diversa jerarquía; pero, hoy en día, hay grandes casos relacionados con la corrupción en México durante el sexenio presidencial pasado que duró del 2012 al 2018. Incluso, ex-servidores públicos de alto rango han sido acusados por ejercicio indebido del servicio público y haber causado quebranto al erario público.

Las imputaciones en contra de altos ex funcionarios federales no es un asunto menor; pues, más allá del impacto mediático y del golpe político que pudieron ocasionar, queda pendiente el seguimiento al proceso penal iniciado en contra de aquellos, a fin de concluir que existe cumplimiento a la ley sin excepciones y, por ende, respeto al Estado de Derecho.

3. La base filosófica del servicio público

Es de mucha importancia que el poder público se ejerza por servidores públicos experimentados, preparados, comprometidos con el interés público, cercanos a la gente y conocedores de su realidad; es decir, estadistas. Pero, en la actualidad, suele haber deshonestidad en la actuación del servidor público al desempeñar sus funciones.

En efecto, con motivo del desempeño deshonesto de funcionarios en el servicio público, suele haber deformación de algunos principios filosóficos que lo rigen; lo cual, redundando, tanto en la pérdida de la confianza hacia las instituciones, como en la falta de respeto hacia las autoridades; en ambos casos, por parte de los ciudadanos. Sobre el particular, es necesario comprender el significado original de conceptos como democracia (ideal político), justicia (valor ético) y transparencia (principio filosófico), para dilucidar el sentido de lo expresado por los gobernantes hacia sus gobernados, pues, el uso retórico de dichos conceptos a través de un lenguaje, no solo jurídico sino también político, hace creer cosas que no son en la

sociedad organizada, precisamente porque la actuación del servidor público está alejada de la ética que debe observar.

A mayor abundamiento, al tomar como referencia principios filosóficos, valores éticos e ideales políticos, los cuales, si bien tienen como objetivo principal en el ámbito jurídico o del deber ser, regir el comportamiento humano, lo cierto es que también requieren que se lleve a cabo su operación práctica en el ámbito fáctico o del ser. Incluso, en este escenario, surge la dicotomía que hay entre el mundo legal y el mundo real.

En el mundo del deber ser, la sociedad mantiene la esperanza de que el gobierno, a través de sus instituciones, va a satisfacer necesidades; asimismo, va a proveer bienes y servicios, e inclusive, va a resolver problemas. Pero en el mundo del ser, la acción gubernamental está afectada por la corrupción del servidor público y la cuestión social y sustancial deja de ser atendida con eficiencia y eficacia.

4. Breves consideraciones de carácter histórico, ético, político y jurídico

Por antonomasia, las costumbres y las tradiciones suelen ser prácticas generalizadas de cierta colectividad en una época y en un lugar determinados. Son auténticas expresiones de “lo nuestro”, como grupo de personas con ideales comunes (porque son conocidas, experimentadas, practicadas y vividas justo por esa colectividad); son conductas y comportamientos que, inicialmente, contribuyen en el origen de una cultura (entendida esta como un “modo de ser colectivo”) y, posteriormente, influyen en la fundación de un Estado (así como la “nación” se culturizó por el pueblo francés, la “unión” se culturizó por el pueblo estadounidense). En suma, constituyen la ética pública que al gozar del consenso social generalizado permite saber el sentir de la población: qué quiere y cómo lo quiere; incluso, la ética pública muestra la realización de ejercicios de alteridad y otredad, esto significa la capacidad de cualquier miembro de la colectividad de ponerse en el lugar del otro como si fuera uno mismo.

Ocasionalmente, los valores (principios básicos aceptados por la colectividad para guiar su modo de ser) pueden tener origen religioso para determinadas civilizaciones; aunque mediante un proceso de secularización no es necesario que los miembros de la colectividad deban ser creyentes para proyectar esos valores, habida cuenta cuando el Estado fundado incluye y unifica diversidad y pluralidad de formas de pensar y actuar, en pos de moldear y modelar una sociedad alejada de la ignorancia y la inocencia.

Luego, la creación de una Constitución es importante para el funcionamiento del Estado; es decir, es base de la organización política de la sociedad (por lo que es preciso atender qué quiere la sociedad y cómo lo quiere; por poner un ejemplo:

el principio de representatividad democrática, a partir del cual el gobernante es representante original del pueblo; otro ejemplo es el siguiente: el servicio público inscrito como política de Estado desde donde la sociedad censura la “cultura de servirse de la población” ya que provoca “formas tergiversadas de servir a la población”); pero, en otro momento, la Constitución también es relevante porque es fundamento del Derecho, o sea, es base del ordenamiento jurídico para la sociedad (por lo que es preciso distinguir entre el fenómeno de “lo constitucional” y la técnica de “la constitucionalidad”, a efecto de utilizar adecuadamente un lenguaje, político con el primero; y jurídico con la segunda).

Históricamente, el fenómeno de lo constitucional permeó en sociedades como la francesa y la estadounidense. A la distancia, en el caso de la sociedad mexicana, basta con hacer referencia al anhelo independentista de José María Morelos y Pavón manifestado en la “Constitución” de Apatzingán de 1814; o bien, a la actitud intransigente de Venustiano Carranza proyectada en la “Convención” de Aguascalientes de 1914. Lo anterior, a fin de mostrar que la sociedad mexicana emergió tardíamente a la liberación del colonialismo y del autoritarismo, cuyo impacto a las cuestiones fundamentales de “lo constitucional” incide hasta la actualidad, para entender y comprender por qué los derechos humanos se han judicializado y por qué el poder soberano se ha politizado (¿qué ideas pasan por la mente de quien inicia sirviendo a la sociedad, en cualquiera de las funciones del Estado: ejecutiva, legislativa y judicial; en cualquier nivel de gobierno: federal, local y municipal; y termina sirviéndose de la sociedad?).

El fenómeno de lo constitucional implica para la sociedad organizada hacer valer, no solo los derechos humanos, sino también la ley (en el primer caso, la democracia como estilo de vida supone una cultura, tanto para ejercer como para exigir dichas prerrogativas; en el segundo caso, la democracia como forma de gobierno refiere el cumplimiento del orden jurídico normativo por parte de gobernantes y gobernados en igualdad de circunstancias y garantiza un sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público).

5. Actualidad y realidad de la Nación Mexicana

Derivado de las necesidades que experimenta la sociedad, esta suele pasar por cambios de época o épocas de cambio; sin embargo, no siempre corresponde a ella misma llevar a cabo los cambios necesarios a fin de que quede debidamente adaptada a la realidad imperante; sino, conforme al diseño institucional, compete a sus representantes, para bien o para mal, mantener o modificar el estado de cosas (*statu quo*). En este escenario, quedan inscritos dos elementos básicos de la cosa pública: la credibilidad y la confiabilidad de la ciudadanía en sus autoridades.

Sin embargo, en el entorno actual entre los ciudadanos existe un problema de confianza debido a la conducta mostrada por algunos servidores públicos cuando se involucran en casos de corrupción; pero, de manera específica y por el efecto mediático causado, cuando se enriquecen ilícitamente desde el ejercicio del poder.

Si bien, en el mundo del deber ser todo servidor público se preocupa del interés general y está a favor de la colectividad, lo cierto es que en el mundo del ser algunos servidores públicos se ocupan de los intereses personales favoreciendo el contexto de su propia individualidad.

Las desviaciones de conducta de algunos servidores públicos sirven a estos para incrementar el patrimonio personal, pero también suelen fomentar los valores del materialismo que por sí mismos traen aparejada desigualdad patrimonial y se explican, a ojos de la autoridad, a partir de expresiones como: “un político pobre, es un pobre político”; “vivir fuera del presupuesto, es vivir en el error”; “no quiero que me den, quiero que me pongan donde hay”; en parte, así es como sucede el fenómeno de la corrupción en México, y los ejemplos pueden darse en cualquier categoría de puesto: altos funcionarios, mandos medios y personal operativo. De hecho, las notas periodísticas y las redes sociales ilustran ejemplos de este acontecer.

Jurídicamente, acreditar conductas ilícitas de un servidor público tiene como consecuencia la imposición de una sanción; pero, cómo resarcir la confianza pública defraudada, en su caso, cómo restaurar el cargo público desprestigiado. Éticamente se afecta el buen gobierno, pero esta situación se agrava cuando se toleran desviaciones de conducta en el servicio público sin consecuencias, tanto por parte de la sociedad como por parte de la autoridad, hasta convertirse en una práctica generalizada capaz de influir en el “modo de ser colectivo”; es decir, la cultura de la sociedad.

Servir a la población y servirse de la población son objetivos incompatibles que atentan contra las expectativas de la nación. En la esfera pública no es posible ser un servidor público cumplido y corrupto a la vez. Es fundamental pensar en el servicio público como política de Estado, desde donde la sociedad pueda censurar la “cultura de servirse de la población” que provoca formas tergiversadas de servir a esta; ello explica la necesidad de evitar que la corrupción se cultive por la nación mexicana.

Es necesario describir el fenómeno de la corrupción con agudeza y crudeza crítica, porque involucra conductas y comportamientos de la sociedad real y actual (por ello es importante identificar quiénes son los corruptos e investigar cómo practican la corrupción), pero, simultáneamente se requiere pensar a la ética pública, no solo como solución sino como problema para fortalecerla, y reforzarla a fin de dimensionar las dificultades que debe enfrentar, como es el caso de reconocer que la ética pública no es una actitud generalizada. Por ende, ni la vocación

de servir a la población ni el compromiso con el servicio público, pueden ser concebidos como un presupuesto de la cultura colectiva, puesto que no gozan del consenso social generalizado; alentar unilateralmente la idea de que el servidor público posee principios y valores éticos es jactanciosa y presuntuosa que puede llegar a ser arrogancia y petulancia.

6. Acciones (o reacciones) del gobierno federal

Desde las políticas del gobierno existe la voluntad para avocarse a erradicar el fenómeno de la corrupción, mediante la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de actuar en consecuencia sobre cualquier servidor público a quien se hayan probado acciones u omisiones impropias e inadecuadas, salvo la vigencia y eficacia de aquel precepto de la “ley” de hilados y tejidos que señala: “la cuerda siempre se rompe de la parte más delgada” (en alusión a la probabilidad de seleccionar de manera temeraria y tendenciosa a los responsables de puestos públicos de baja categoría).

No obstante, resulta indispensable promover el escrutinio público entre la población para complicar y dificultar excesos y abusos de servidores públicos y, en caso de que haya actos de corrupción, delitos del servicio público, o bien, escándalos por riqueza mal habida, se investiguen y sancionen; por lo que, como política de gobierno, además de la cultura de la denuncia, resulta conveniente poner al alcance la sociedad mecanismos de control social que contrarresten la corrupción.

7. El Sistema Nacional Anticorrupción

De conformidad con la exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA):

El pluralismo político en el que se desenvuelve el Estado Mexicano apareja una diversidad de intereses y proyectos de gobierno: la toma de decisiones se desarrolla con criterios éticos-políticos desiguales, por lo se requieren estudios focalizados para su análisis. Este aspecto debe concebirse valioso por su contenido democrático, pero complejo para el diseño de normas legislativas.

Como ya fue dicho, la corrupción como fenómeno social no se limita a la toma de decisiones individuales, sino que ha logrado instalarse en un sistema con capacidad de autorregulación.

Es así como se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional

Anticorrupción como una 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.

El Sistema propuesto resulta de la coincidencia de las distintas iniciativas de crear una instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental; además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar el desempeño del servidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, por lo cual estos mismos principios resultan imperantes y aplicables para los particulares que se ubiquen en cualquiera de estos supuestos, en especial cuando se afecte a la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales.

El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana.

Por lo anterior, esta Comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

Se establece en este proyecto de Decreto que el Sistema se integrará por las instancias administrativas y jurisdiccionales encargadas de la identificación, prevención, supervisión, investigación y sanción de hechos, no sólo del servidor público o particular que realice hechos conocidos o identificados como de corrupción en contra de la administración pública, sino también en aquellos casos en que su función o cargo o comisión las realice en contra de los principios mencionados con anterioridad. En estos supuestos, se afecta y vulnera la autenticidad de los actos jurídicos emitidos en cualquier administración gubernamental ante la esfera de derechos de toda persona en nuestro país.

Para lograr mayores estándares de integridad pública de manera eficaz, se requiere la participación de toda la sociedad en el diseño de acciones concretas que prevengan cualquier acto de corrupción y el apego a las mejores prácticas internacionales.

En este sentido, es indispensable hacer referencia a los objetivos principales de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: (i) Adoptar medidas para prevenir y combatir de forma eficaz y eficiente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes; (ii) Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, y (iii) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

Es así como una parte relevante de la comunidad internacional ha construido la relación normativa entre el combate a la corrupción y la promoción de la integridad pública. Este aspecto no es menor ya que, aunque doctrinalmente el nexo pueda ser indiscutible, en el diseño legislativo no basta con un sistema sancionador sin una instancia amplia a cargo de la integridad de los servidores públicos.

La reforma constitucional en materia anticorrupción para el Estado mexicano fue diseñada con la intención de instrumentar el SNA, y con ello hacer la transformación del andamiaje institucional.

No obstante, de acuerdo con el comunicado de prensa 132 del 19 de octubre de 2018, la Secretaría de la Función Pública recibió, por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las recomendaciones de este organismo, mediante las que señala a los tres poderes del gobierno en México la relevancia de completar la implementación del SNA con las designaciones pendientes: Fiscal Anticorrupción, magistrados especializados en materia anticorrupción, Fiscal General de la República (el 18 de enero de 2019, el Senado de la República designó al Fiscal General de la República) y la implementación del Protocolo Anticohecho.

8. El enemigo del Estado

El binomio democracia y Derecho inspira una relación política, pero la dicotomía Derecho y democracia crea una regulación jurídica, en ocasiones con consecuencias perjudiciales para la sociedad, porque no percibe que los votantes, al legitimar a los votados, estos serán quienes formalmente van a desempeñar una función de servicio como personas trabajadoras en las instituciones públicas, pero materialmente también van a cometer abusos de autoridad, excesos de poder, desacato a la ley e incumplimiento a la fuerza normativa de la Constitución Política.

Derivado del problema de corrupción causado, si no hay sustento ni fundamento para acusar, entonces no solo habrá impunidad con los individuos, quienes, al haber sido incapaces de respetar el Estado de Derecho, los hace enemigos de este; sino también habrá falta de credibilidad hacia las instituciones públicas. Bajo estas circunstancias, jurídicamente puede haber una propuesta de solución, a través de la aplicación restrictiva a los derechos humanos de la persona que actuó al margen de la ley como servidor público, aun cuando contravenga el enfoque garantista postulado por Luigi Ferrajoli, pero justificado al amparo de la superioridad del interés público por la cuestión social referida en el modelo funcionalista de Günther Jakobs.

La desventaja de proponer dicha solución desde un punto de vista jurídico-positivista (además de abonar al hiper-normativismo y dejar puntos ciegos que pueden ser aprovechados por otras áreas del conocimiento), consiste en el interés político del creador de la norma legal. Puede haber optimismo si el legislador responde a las buenas prácticas recomendadas por organismos internacionales, o bien, a las experiencias exitosas de otros países; pero, también puede haber pesimismo si el legislador soslaya que la ley es expresión de la voluntad general

y confecciona leyes a modo de los intereses del partido político que lo postuló al cargo. No obstante, el máximo intérprete de la Norma Fundamental tiene la alta encomienda de contribuir en la defensa del interés general mediante decisiones judiciales, aunque en casos concretos.

9. Bibliohemerografía

- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
 - y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1998.
- Duverger, Maurice, *Sociología política*, México, Ariel Demos, 1988.
- Ferrero, Guglielmo, *Poder. Los genios invisibles* *sumario de la ciudad*, España, Tecnos, 1998.
- Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Peces-Barba, Gregorio, *Ética, poder y derecho*, México, Fontamara, 2000.

Capítulo I
EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN

JORGE REYES SANTANA*

SUMARIO

1. Introducción. 2. La corrupción en América Latina. 3. La corrupción en México. 4. El combate a la corrupción. 5. El Sistema Nacional Anticorrupción. 6. Conclusiones. 7. Bibliohemerografía.

1. Introducción

El tema de la corrupción es tan complejo que ha generado una multiplicidad de debates, orientados, en la mayoría de las veces, a conocer su origen con la intención de desentrañar si se trata de una motivación personal de quien la practica, o bien, si proviene de las esferas políticas, o, en última instancia, si se trata de una cuestión preocupantemente cultural.

Resulta claro que, cuando la acción del Estado es eficiente, ágil, oportuna y eficaz para combatir este tipo de prácticas reprobables, tienden a disminuir o, en el mejor de los casos, a desaparecer; por tanto, es preciso destacar que la impunidad es un factor que propicia la existencia de la corrupción.

La corrupción es un comportamiento humano que se presenta en todas partes del mundo, y que ningún país, por muy civilizado que sea o por muy progresista que parezca, cuenta con la receta mágica que le permita afirmar, con toda certeza, que en su territorio ha quedado erradicada esta práctica viciosa.

Se puede asegurar que la corrupción proviene de la condición humana de quien la practica, y que la subjetiva justificación que induce al individuo a realizarla, no radica propiamente en una situación económica precaria, puesto que también se lleva a cabo en altas y acomodadas esferas de ese orden; se puede arribar a la convicción de que, quien la lleva a cabo no es una persona íntegra.

Stephen Morris, ha definido corrupción como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado”; también como “todo uso ilegal o no ético de

* Abogado egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ganador de la Presea “Adolfo López Mateos”. Actualmente Coordinador General Jurídico y Consultivo del Poder Judicial del Estado de México.

la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político”, o simplemente como “el uso arbitrario del poder”. Federico Reyes Heróles señala que “la corrupción se caracteriza por su clandestinidad, además de que se esconde y permanece en la oscuridad”.¹

Como quiera que sea, la corrupción es una actividad intolerable que produce graves consecuencias y daños en el ámbito social, político, económico, alcanzando sus efectos a deteriorar el Estado de Derecho.

Para evitar que la corrupción produzca un panorama desolador en un sistema social y democrático de Derecho, es indispensable combatirla con medidas eficaces y con disposiciones legales que inhiban su comisión, diseñando instrumentos que realmente produzcan resultados objetivos que permitan, a la sociedad en general, recuperar la confianza en las personas y en las instituciones públicas.

El problema de la corrupción y su crecimiento radica en que se trata de un negocio que produce muchísimo dinero y que, frente a ella, el Estado ha carecido de un conocimiento adecuado que le permita combatirla con eficacia, aunado al poco interés y voluntad política para hacerlo.

Pero el problema planteado ha traído como consecuencia otro mayor, que es el de la impunidad; pues, en la medida en que el Estado adolece de los instrumentos necesarios para hacerle frente a la corrupción, quienes la practican se ubican en una condición de privilegio, que les permite disfrutar de todo aquello que obtienen a través de sus prácticas corruptas, y ello se traduce en su crecimiento desmesurado.

En tal sentido, es conveniente hacer un alto en la vida cotidiana de un país y reflexionar sobre el tamaño, los efectos y las consecuencias que la corrupción produce, sobre todo, con la firme intención de desarraigarla por completo de la sociedad.

No es ocioso señalar que, para darle una solución al problema de la corrupción, es menester tener conocimiento del lugar en el que este se encuentra, a partir de las raíces culturales, históricas, etc. de cada país; esto es, comprenderlo en su contexto y en sus circunstancias, conociendo, de fondo las causas que lo originan con base a estadísticas confiables que le permitan al Estado encontrar soluciones adecuadas y eficientes.

¹ Citados por Diego Bautista, Oscar, *Cien Años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*, Diputados Locales Estado de México, 2017, p. 9.

2. La corrupción en América Latina

Como ya ha sido comentado anteriormente, la corrupción no es una práctica privativa de un determinado país, sino que la misma se ha extendido a muchas partes del mundo. Por situación geográfica, es de utilidad conocer cuáles son las condiciones que prevalecen en algunas latitudes de América Latina; razón por la cual, se aborda el tema vinculado a Perú, Venezuela y Colombia.

En relación con el primero de ellos, es de sobra conocido el grado de corrupción que tuvo que enfrentar el Perú en la época en que era gobernado por el presidente Alberto Fujimori, acusado de violación a los derechos humanos y condenado a veinticinco años de prisión.

Esta decisión, que data del año 2009, resulta de singular importancia, en virtud de que se trata de la primera vez que un mandatario de América Latina era juzgado y sentenciado en su propio país.

En el equipo del entonces presidente Fujimori, se desempeñaba como asesor presidencial Vladimiro Montesinos, quien fue acusado en numerosas ocasiones de corrupción, narcotráfico, desapariciones forzadas, homicidios, de comprar a los políticos antagónicos al presidente Fujimori; se llegó a decir, incluso, que en su momento había acumulado más poder que el mismo presidente.

En época reciente, de ese mismo país, llegó la noticia del suicidio del otrora presidente de la República Alan García, cuyo fallecimiento se vio precedido de escándalos de corrupción, y quien, en una carta póstuma escribió que su determinación tenía como finalidad “no sufrir injusticias”.

No resulta desconocido que países como Perú, que requieren altas tasas de inversión, se ven afectados por la corrupción; de ahí que, la lucha contra ella se torne frontal y se trate de un tema fundamental en la agenda política del gobierno respectivo.

Según el índice de transparencia 2005, y en lo que corresponde a América Latina, de una lista total global de 159 países, el Perú ocupa el puesto 65 junto con México y Panamá, mientras que Chile ocupa el puesto más alto con 21 puntos, destacando como el país menos corrupto de la región.²

Transparencia Internacional sostiene que la corrupción en Venezuela es sistémica; se sostiene, incluso, que en el Poder Judicial se ha “dolarizado” y posiciona a Venezuela entre los 20 países más corruptos del mundo; en varias encuestas

² Kundmuller Caminatti, Franz, “Y la política nacional anticorrupción? Bien, gracias”, *Derecho PUCP*, Lima, núm. 59, 2006, pp. 253-272, <http://www.iredalyc.org/articulo.oa?id#533656158012>

internacionales como Gallup, se encontró que el 75% de los venezolanos piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno, y señalan que, incluso, es el motivo de las movilizaciones que se llevan a cabo al interior del país.

El caso más sonado de corrupción en Venezuela, a nivel presidencial, fue el del presidente Carlos Andrés Pérez, cuando en su primer periodo de gobierno fue relacionado con la adquisición a sobreprecio de un buque, y, en el segundo periodo fue vinculado a un caso de peculado por 17 millones de dólares, destinados a respaldar a la presidenta nicaragüense Violeta Chamorro, que trajo como consecuencia que el Congreso destituyera al presidente, siendo el único encarcelado con sentencia firme por un caso de corrupción.³

Por cuanto a Colombia, se asegura que existe un maridaje entre el sector público y el sector privado y que la corrupción es el principal problema que tiene en descontento a la ciudadanía; pues, en los últimos cinco años se han suscitado escándalos de corrupción que involucran al gobierno, a la justicia, al congreso y a altos mandos del ejército, a quienes se les atribuyen irregularidades en el cobro de dinero para la adjudicación de salvoconductos para el porte de armas y malos manejos del presupuesto asignado, lo que ha provocado que el presidente Iván Duque hiciera un llamado para defender el honor militar y combatir la corrupción en todas las fuerzas públicas.

Se ha comentado, de manera reiterada, que la corrupción y la democracia van de la mano; lo cual, ha venido a provocar un enorme desprestigio a este modelo político. Sin embargo, es oportuno destacar que, en lo que concierne a América Latina, es una región que históricamente ha soportado gobiernos no democráticos, lo que viene a desvirtuar la comentada teoría.

Sin embargo, no abona a favor de una disociación entre corrupción y democracia, los numerosos escándalos en los que se han visto envueltos algunos presidentes de países latinoamericanos; generando con ello graves problemas de gobernabilidad. Repercutiendo, por consecuencia, en una falta o ausencia de credibilidad por parte de la sociedad hacia los sistemas democráticos en general; lo que viene a trascender en la estabilidad económica de cada región y que es la que propiamente se refleja en el común de la sociedad.

Ciertamente, podemos destacar, casos muy sonados de corrupción ocurridos en países como Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela, México, Argentina, sin que se soslaye que las poblaciones de Panamá, Guatemala, Costa Rica, Paraguay y Bolivia perciben, igualmente, entornos de corrupción, lo cual resulta altamente negativo para América Latina.

³ Centro de Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB), <https://www.cidob.org/es/content/pdf/1795>

El común denominador en la sociedad que sufre los embates de la corrupción, radica en atribuirle a la clase política gobernante, quienes, aseguran, se aprovechan de los puestos que desempeñan para amasar grandes fortunas que con la honrosa medianía del sueldo legalmente asignado, no podrían adquirir; lo que se traduce, necesariamente, en un inadecuado ejercicio del poder público en detrimento de su legitimación.

Al respecto, conviene hacer referencia a que la legitimidad de un gobierno, de una institución, de un ente público o de una autoridad, la obtiene de la propia ley; en tanto que la legitimación se obtiene por parte de la sociedad, al reconocer la autenticidad en la actuación de cada uno de los mencionados.

De ahí que, resulte significativamente importante el combate a la corrupción mediante la utilización de políticas públicas y estrategias gubernamentales convincentes para la sociedad; pues, de no hacerlo así, la respuesta social se estaría manifestando en el momento de emitir su voto, como un medio de rechazar la inercia, el consentimiento, la provocación y la práctica de aquellas conductas corruptas que la lastiman.

No se pasa por alto que el problema principal al que se tiene que enfrentar el combate a la corrupción, es que esta presenta muchas modalidades, infinidad de facetas, que su práctica no es a la vista sino, esencialmente oculta, lo cual implica una dificultad adicional en la lucha anticorrupción.

No solamente se requieren, ahora ya se exigen, estrategias jurídicas, como la emisión de disposiciones legales que establezcan sanciones drásticas en contra de quienes la practiquen, sino, también, de acciones concretas a realizar en todos los ámbitos de la vida social, política y económica del país de que se trate.

Una de esas estrategias que podrían ser eficientes en el combate a la corrupción, sería el de la formación de alianzas entre el Estado y la sociedad, entre aquel y las diferentes organizaciones ciudadanas, las no gubernamentales, etc.

Lo anterior se traduce en que la sociedad y el Estado deben ser los principales protagonistas en el combate a la corrupción. La primera, a través de las denuncias, que sin restricción de ninguna especie presenten contra todas las acciones que pudieran estar matizadas de un acto de corrupción; y, el segundo, ofertando procedimientos ágiles, transparentes y eficaces que faciliten la denuncia y la investigación inmediata y, sobre todo, que produzcan los resultados que la sociedad espera, pues de no ser así, como acontece en la mayoría de los casos, se produce un desánimo social, merced a la impunidad con la que actúan quienes de manera cotidiana llevan a cabo prácticas corruptas.

En efecto, en el común de la sociedad existe la idea de que la corrupción, como coloquialmente se dice, va viento en popa, con un crecimiento verdaderamente alarmante y que, incluso, el Estado se ha visto rebasado en sus esfuerzos por com-

batirla, ya que en el día a día no se advierte que la autoridad esté francamente empeñada en luchar contra ella, ni se vislumbran políticas, acciones, estrategias a corto, mediano o largo plazo, que permita observar un panorama futuro distinto.

El escenario es evidentemente complejo; sin embargo, se requiere voluntad política para encararla y una constante determinación de erradicarla, recurriendo a las condiciones que se tengan al alcance de la mano y a las que, en su momento, pudieran brindar como apoyo instituciones locales e internacionales interesadas en la lucha frontal contra la corrupción, entre ellas, La Organización de Naciones Unidas.

Realmente, son muy abundantes los análisis que se han llevado a cabo por especialistas en el tema de la corrupción; sin embargo, son muy pocas las políticas, las acciones y las decisiones que enfrenten y permitan, con eficiencia, la erradicación de conductas etiquetadas de corrupción.

Estoy consciente de que un problema que se ha dejado crecer a tan grandes dimensiones, no se puede solucionar de la noche a la mañana, que se requiere de tiempo para ello, que se trata de uno de los desafíos político-sociales más graves que hay que enfrentar, pero resulta que la sociedad en general ya quiere ver los cambios de manera tangible, pues el hartazgo del discurso político vinculado al combate a la corrupción, no permite otra manera de acreditación.

En naciones latinoamericanas donde prevalecen la pobreza, la inseguridad, el desempleo, la inflación, se requiere de una atención inmediata al tema de la corrupción, y los planes de desarrollo gubernamental deben estar sustentados en el combate frontal a la misma.

La corrupción es un hecho real que existe y existirá en cualquier latitud, pero cuando se deja crecer a tamaños fenomenales, resultan insuficientes los golpes aislados que pudieran proporcionarse en su contra; pues, lo que socialmente se espera es un cambio en la lucha contra ella.

Escandalosos asuntos de corrupción se han presentado en Brasil y Argentina, además del ya comentado de Perú, en el que las consecuencias para sus practicantes, que por cierto han sido presidentes de esos países, han sido verdaderamente graves; puesto que, el Estado ha procedido en contra de ellos hasta lograr su encarcelamiento, lo que viene a constituir un acto ejemplificatorio, cuya intención está orientada a tratar de disuadir eventuales conductas corruptas de gobernados y funcionarios públicos.

Se tiene conocimiento, de que Chile cuenta con una figura denominada “*denunciante interno*”, que se aplica únicamente en el sector público y que consiste en que los funcionarios tienen el deber y la obligación de denunciar ante el Ministerio Público las irregularidades que llegaran a detectar, estableciendo sanciones

para el caso de omitir la denuncia correspondiente, obligación que se hace extensiva, con las mismas consecuencias, a todos los empleados públicos.

3. La corrupción en México

Es de sobra conocido que, el día 5 de febrero de 1917 fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hasta la actualidad nos rige y que, ese acto, fue la culminación de un movimiento revolucionario que vino a terminar con un régimen dictatorial y a dar paso a un nuevo sistema político.

En ese ordenamiento legal, se recogieron e incorporaron diversas demandas de los grupos revolucionarios que, incluso, fueron estandarte de sus reclamos; especialmente en lo que concierne a la educación, al trabajo a la tenencia y distribución de la tierra, entre otros.

Sin embargo, tales objetivos no podrían lograrse con la sola promulgación de la nueva Constitución, sino que era indispensable que los nuevos gobernantes, con verdadera visión de estadistas, construyeran las instituciones que el país requería y que quedaron plasmadas en el articulado del supremo ordenamiento legal del país.

Así, vieron sus primeras luces Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, El Banco de México, Ferrocarriles Nacionales, la Comisión Federal de Electricidad, y muchos otros; decisión política que le valió a nuestra Constitución ser considerada como un ordenamiento legal de vanguardia mundial que, incluso, se adelantaba a su propio tiempo, no obstante las condiciones de convulsión social que le habían precedido.

Con el paso del tiempo, y ya en pleno funcionamiento de las comentadas instituciones, arribó un gobierno que consideró equivocada la política que le había proporcionado a México un status económico, que sin ser el ideal, era más o menos adecuado, tanto al interior como en el plano internacional, procediendo a la privatización de algunas empresas públicas y a la desregulación de sectores que se consideraban prioridad del Estado, como es el caso de los hidrocarburos.

La consecuencia fue la adopción del modelo llamado *neoliberal*, que se define como:

Los liberales clásicos de la economía como Adam Smith, David Ricardo o John Stuart Mill sostenían la idea de la libre competencia del mercado sin la intervención del Estado. No debemos olvidar aquella famosa frase de “dejar hacer, dejar pasar”. La teoría clásica liberal que abogaba a favor de las virtudes del libre cambio internacional es retomada y difundida con nuevos elementos bajo el nombre de neoliberalismo. Este establece que los estados deben conducirse sobre la base de una menor intervención del Estado en la economía, una libre política cambiaria, desregulación y libertad de mercado, supresión

de las barreras proteccionistas, recorte del gasto social, privatización de las empresas públicas, liberalización de las telecomunicaciones, aumento de los flujos de capital así como apertura de las fronteras a la competencia internacional.⁴

No se puede afirmar que, a raíz del movimiento revolucionario, la corrupción en México se hubiese abierto paso, pues desde antes de su inicio ya se daban prácticas en el país. Baste remitirnos al siguiente comentario para saber desde cuando existe en nuestro país: “El problema de la corrupción llegó a México con la conquista española en 1521, de manera que en el año 2021 se cumplirán cinco siglos de esta lacra”.⁵

Con esta etiqueta, se ha convertido, con el tiempo, en un daño que se ha expandido en forma indiscriminada, como una verdadera epidemia difícil de combatir, ya que en el horizonte no se alcanza a percibir algún cambio significativo; pues, por el contrario, ha penetrado en sectores, instituciones, estratos, convirtiéndose en un factor cotidiano en la vida de los mexicanos.

La corrupción no es genética, en México se ha fortalecido merced a los altos índices de complicidad que se muestran con la autoridad, así como a las ineficientes medidas de control y más aún a las de combate. Todo lo cual, ha venido a configurar una *guerra* contra el pueblo, que es quien la padece de manera directa; siendo su distintivo principal *la impunidad*, factor principal y agravante que prevalece en México, merced al arraigo y aceptación que la han convertido en un acto cotidiano.

La corrupción es el camino que muchos que ejercen el poder están dispuestos a transitar, en virtud de que genera la posibilidad de acceder a un enriquecimiento rápido e ilimitado, que ha sido factor fundamental en la *institucionalización* de la corrupción, y que, a su vez, la ha convertido en un problema complejo que impide su efectiva eliminación.

Pero la otra cara de la moneda se centra precisamente en los altos índices de pobreza que genera la actuación corrupta de la autoridad, ya que solo determinados sectores se ven favorecidos con las determinaciones que aplican hacia aquellas actividades y actos gubernamentales que propician riqueza; los cuales, en ninguna medida alcanzan a la población desprotegida, es decir, solamente se beneficia y protegen los intereses de la llamada *élite*.

La pregunta obligada es: ¿cuál es la fórmula efectiva para combatir a la corrupción?, ¿qué acciones desplegar para disminuirla y, en el mejor de los casos, erradicarla? La respuesta más aceptable estaría en la prevención, sin olvidar que,

⁴ Diego Bautista, Oscar, *op. cit.*, p.18.

⁵ *Ibidem*, p.17.

por tratarse de una cuestión ética, quedaría al prudente arbitrio de todos aquellos servidores públicos o particulares que se vieran colocados en alguna situación difícil de solucionar y que fueran tentados para caer en un acto de corrupción.

No obstante los esfuerzos realizados, los instrumentos anticorrupción diseñados no han sido los esperados. Como muestra de ello, baste decir que hasta el año 2016 México estaba catalogado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como un país muy corrupto, pues ocupaba el lugar 123 de un total de 176 países.

Esfuerzos van y esfuerzos vienen orientados al combate a la corrupción; pero en la panorámica nacional no se aprecia una disminución considerable de su práctica y, menos aún, de su eliminación. Antes bien, por el contrario, existe la percepción de que no se ha desplegado una buena resistencia u oposición a la corrupción; lo que ha venido a generar un mal mayor que, aparentemente, camina de la mano con ella: *la impunidad*.

Ha quedado comentado, que la prevención sería una de las formas de atacar a la corrupción, lo que motivó al Estado, en el año 2017, a echar a andar el Sistema Nacional Anticorrupción, aunque el Decreto Presidencial data del 27 de mayo de 2015, cuyo propósito fundamental radica en *prevenir, investigar y sancionar* la corrupción, creando, a la par, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Pero esta no ha sido la única acción desplegada contra un mal que para muchos especialistas en el tema *no tiene solución*, pues se han dado programas y acciones que, igualmente, parece que han sido infructuosos. Tal es el caso del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia; el Programa Nacional de Rendición de Cuentas; la Ley Federal Anticorrupción; o bien, la creación de la Fiscalía Nacional Contra la corrupción.

Lucha tan desigual exige acciones de gran tamaño, siendo así como en el gobierno federal 2012-2018 se plantea la posibilidad de unir esfuerzos mediante la aglutinación comprometida de diversas instituciones, dando paso al llamado Sistema Nacional Anticorrupción que, además de prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, establece mecanismos para fiscalizar y controlar los recursos públicos, estableciéndose, además, la obligación de replicar a los estados el naciente Sistema.

Una decisión de esta naturaleza, que fue precedida de la consiguiente reforma constitucional, permite advertir las dimensiones del problema que se pretende atacar, además de evidenciar el interés y la voluntad política de combatir, en todos los frentes donde se tiene conocimiento que existe tan clandestino y oscuro enemigo, con la manifiesta intención de dejar de ser un Estado corrupto y tratar de eliminar un mal que se viene padeciendo desde hace cinco siglos. De ahí, que se

preparen los instrumentos adecuados y eficientes que permitan lograr un resultado positivo en tan desigual contienda.

Tal preocupación del Estado resulta entendible a partir de que su finalidad principal, siguiendo a Santo Tomás de Aquino en su *Tratado de las Leyes*, es proporcionar a la sociedad el bien común, a través de acciones y de ordenamientos jurídicos que así lo permitan, pues:

la ley no es más que la ordenación de la razón tendente al bien común, promulgado por aquél que tiene a su cargo el gobierno de la comunidad. Santo Tomás de Aquino parece imaginar que quienes elaboran las leyes desean la felicidad de los súbditos y siempre establecen normas que sirven para el bien común.⁶

Aunque sobre este tema existe la posición encontrada de John Austin, quien ha sostenido que la ley es un mero hecho social basado en un poder, que puede emplearse, tanto para bien como para mal, que las leyes pueden ser sensatas o necias, justas o injustas, que las leyes no siempre contribuyen al bien común ni son formuladas con este fin.⁷

No obstante, el problema está presente y se ha convertido en una práctica en el quehacer cotidiano, lo que permite asegurar que para iniciar el ataque contra la corrupción es premisa fundamental comprender el problema en su exacta dimensión; pues, de no ser así, difícilmente podrá encontrarse una solución adecuada, corriéndose el riesgo de sostener *que la corrupción no tiene solución*; postura completamente inaceptable en un régimen democrático.

Así, por ejemplo, la empresa más importante del Estado mexicano, que constituye propiamente el soporte de las finanzas nacionales, ha sido convulsionada por una serie de actos de corrupción que, indudablemente, repercuten en la economía del país; pues, ha tenido que enfrentar no solamente los abusos en la contratación de servicios, licitaciones fraudulentas orientadas a favorecer a determinadas empresas, el desvío de recursos hacia un sindicato de trabajadores que solo ve por el bienestar de sus dirigentes etc., sino, además, el grave desafío del robo de hidrocarburos que data del año 2001.

Este tipo de actividad ilícita ha venido a colocar en el argot popular el término *huachicoleo*, que es con el que se identifica la extracción ilegal de gasolina que produce la paraestatal PEMEX; producto que es colocado en diferentes expendios autorizados por la misma empresa y que se adquiere a un precio inferior al que oficialmente le corresponde al producto legal, obteniéndose de esta manera, ganancias millonarias que han permitido, no solamente formar bandas dedicadas

⁶ Lyons, David, *Ética y Derecho*, Barcelona, Editorial Ariel Derecho S.A., 1989, p. 19.

⁷ *Idem.*

a la comisión del robo de combustible, sino que han venido a fortalecerlas y equiparlas de tal manera que, incluso, se asegura que cuentan con mejor armamento, entrenamiento y tácticas que el propio Instituto Armado Nacional, a quien se enfrentan cuando ven comprometidas sus actividades y en riesgo sus intereses.

Esta práctica delictiva se ha diseminado en prácticamente todo el territorio nacional, ocasionando gravísimos daños económicos al país, sin que la sociedad advierta que la autoridad cuenta con estrategias efectivas para su combate y sin que se observen políticas públicas que involucren a la sociedad para evitar la adquisición del producto de un ilícito y, con ello, tratar de disminuir los nefastos efectos que ocasiona el robo de combustible.

Pero la realización de estas conductas es la consecuencia de una serie de actos de corrupción llevados a cabo al interior de la empresa y, al parecer, con la con-fabulación o connivencia de directivos y actores políticos que se han visto beneficiados económicamente con esta práctica, no solo ilícita sino desleal, ya que sin reparar en el grave daño que se le ocasiona a la patria, se inclinan por sus muy personales intereses, en detrimento de los mexicanos.

No obstante que la corrupción es una práctica que lastima a la sociedad mexicana, lo más reprobable es que ha permeado a las corporaciones que hipotéticamente están destinadas a cuidar, proteger y salvaguardar a los ciudadanos.

Así, cotidianamente se reciben infaustas noticias en el sentido de que los propios integrantes de las corporaciones de seguridad pública se encuentran involucrados en la comisión de diferentes delitos de alto impacto, como el secuestro, extorsión, robo de hidrocarburos, etc.

Hay que remitirse a sus orígenes, a las causas que la provocan, al estrato cultural de quienes la practican, al arraigo o ligereza en cuanto a los valores éticos, al nivel en que se encuentra, etc.

Con desilusión, se advierte que los intentos por erradicar la corrupción aparentemente son muchos, pero, hasta ahora, han resultado fallidos. La lucha resultará titánica, pues tiene que estar orientada a desaparecer la mentira y la simulación como parte de un bagaje cultural del mexicano. De ahí, que las políticas de prevención deberán atacar el origen y las prácticas culturales, privilegiando la denuncia ciudadana; no olvidando que la lucha contra la corrupción lleva muchos años, más de tres siglos, y en la percepción de la sociedad no se advierte una disminución significativa.

La endémica y dañina corrupción que nos sofoca es también un efecto de la falta de controles democráticos, y no porque en la democracia pueda ser erradicado totalmente ese mal público, sino porque en ella las probabilidades de detectarla y castigarla son mucho mayores. Todos los casos de democratización en el mundo han ido acompañados de una revisión histórica que sustituye los valores del militarismo, el autoritarismo, la violencia, el racismo, la sumisión y el culto a la personalidad por otros que exalten la

dignidad humana, el pacifismo, la falibilidad de los gobernantes, el valor de las instituciones democráticas y de la supervisión ciudadana al poder.⁸

La vecindad con los Estados Unidos ha sido un factor que ha condicionado en gran parte nuestra vida política y resulta ilusorio suponer que podemos abstraernos por completo a su influencia; pero ello no quiere decir que en ese país no se presente el flagelo de la corrupción, aunque en muy diversa medida y con eficientes controles de minimización.

Baste recordar, que en los años setentas tuvo lugar el llamado Watergate, escándalo político derivado de un robo de documentos en una oficina así denominada, ubicada en Washington, que permitió demostrar que las instituciones democráticas eran capaces de remover a un presidente de la República sin necesidad de tener que recurrir a las armas o generar un movimiento de violencia para conseguirlo.

Brevemente, haré referencia al comentado asunto de corrupción, porque con él se demuestra la solidez de las instituciones democráticas que, sin discurso político alguno, llegaron “hasta las últimas consecuencias”, como fue la destitución presidencial.

Todo se originó a raíz de:

Un robo de documentos en el complejo de oficinas Watergate de Washington D.C. sede del Comité Nacional del Partido Demócrata de Estados Unidos y el posterior intento de la administración Nixon de encubrir a los responsables.

Cuando la conspiración se destapó, el Congreso de los Estados Unidos inició una investigación, pero la resistencia de Richard Nixon a colaborar en esta condujo a una crisis institucional.

El término Watergate empezó a abarcar entonces una gran variedad de actividades clandestinas ilegales en las que estuvieron involucradas personalidades del gobierno estadounidense presidido por Nixon.

Estas actividades incluían el acoso a opositores políticos y a personas o funcionarios considerados sospechosos. Nixon y sus colaboradores cercanos ordenaron el acoso a grupos de activistas y figuras políticas utilizando para ello organizaciones policiales o servicios de inteligencia como a la Oficina Federal de Investigación (FBI), a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) o al Servicio de Impuestos Internos (IRS).

El escándalo destapó múltiples abusos de poder por parte del gobierno de Nixon que se saldó con la dimisión de éste como Presidente de Estados Unidos en agosto de 1974.⁹

⁸ Crespo, José Antonio, *Contra la Historia Oficial*, México, Editorial Debate, 2009, pp. 300-301.

⁹ Watergate: el escándalo que cambio la política estadounidense, CNN en español, véase <https://cnmespanol.cnn.com/2017/05/17/watergate-el-escandalo-que-cambio-la-politica-estadounidense/> y <https://edition.cnn.com/2014/01/23/us/watergate-fast-facts/>

En vista de lo anterior, cabe destacar que “Encontrarse en Estados Unidos no transforma las características morales de las personas: modifica sus razones para actuar”.¹⁰

Lo preocupante en México, respecto a la corrupción, es que se ha convertido en una actividad que no resulta ocasional, que se practica porque se presenta una oportunidad para ello, se trata de conductas sistemáticas en las que prevalece la idea de violar la ley y buscar la mejor forma de hacerlo, soslayando por completo el respeto que a la misma se debe profesar.

A lo que pretendo desembocar es a reafirmar que los rezagos sociales y económicos, que de alguna manera pretenden ser los “justificantes” de la corrupción que se vive en México, tienen su origen en la inoperabilidad de una democracia eficiente, pues los diferentes regímenes que hemos tenido no han aportado lo suficiente para lograr una adecuada distribución del ingreso ni las oportunidades de desarrollo social; lo cual, incluye a los determinados momentos de guerra y anarquía que hemos padecido, vislumbrándose barruntos de violencia como la única vía que permita una emancipación social, lo que debe ser evitado por el bien de todo el país.

Es decir, la democracia como régimen político sufre daños derivados de la dimensión de la corrupción; la sociedad culpa al sistema y clama por un cambio efectivo que, en el mejor de los casos, pudiera transitar en paz.

La democracia moderna es la mejor forma que hemos encontrado los seres humanos para organizarnos, no por su eficacia y tampoco por su infalibilidad.

Es la mejor forma de organizarse porque nadie queda excluido. La raíz entonces de los sistemas democráticos son los derechos de igualdad. Nadie queda excluido de la oportunidad de participar. Un sistema democrático es aquel que ofrece oportunidades similares de participación en la conformación, operación y modificación del sistema.¹¹

Debemos entender que la corrupción desgasta al sistema democrático porque atenta contra la igualdad de oportunidades, lo que hace imperativo combatirla si se quiere salvaguardar aquel, en aras de proteger el Estado de Derecho como el bien máspreciado que la democracia garantiza.

¹⁰ Kaiser, Max, *El combate a la corrupción la gran tarea pendiente en México*, ITAM-M.A., Porrúa, 2014, p. 8.

¹¹ *Idem.*

4. El combate a la corrupción

Como se desprende de lo ya anteriormente comentado, la corrupción en México es un problema que, de no atacarse de raíz, puede afectar seriamente la viabilidad del sistema político, en la medida en que los actos de corrupción han alcanzado, no solamente al nivel administrativo, sino también al político.

Desterrar la corrupción en México es un reto que tendrá que enfrentarse con toda la fuerza que sea capaz de desplegar el Estado. Es impostergable que se destruya la idea que la sociedad tiene en el sentido de que la corrupción es un *modus operandi*, haciéndole entender que, de seguirla consintiendo, queda comprometida la gobernabilidad del país.

Algunas experiencias en el mundo parecen indicar una cosa importante: no hay una fórmula, organización o institución única que pueda resolver este dilema de un solo golpe. Se requiere de un procesamiento político que desarticule la lógica de la corrupción de la propia efectividad y práctica del sistema político. Este es el objetivo de largo plazo y no queda claro que la clase política del país, o desde cualquiera de los partidos políticos, siquiera lo haya iniciado a considerar seriamente.¹²

Se requiere, entonces, de una férrea voluntad política que permita eliminar los intereses creados y la indudable resistencia que habrá de encontrarse en el camino para que no desaparezca esta práctica deleznable, aplicando en esta batalla todos los esfuerzos disponibles para lograr que la corrupción deje de ser un factor rentable políticamente.

Como se advierte, la corrupción en México es ya un problema que ha venido a comprometer, incluso, la viabilidad del sistema político y, al considerarse como una práctica llamemos, *normal*, el siguiente paso es combatirla con nuevos instrumentos que permitan obtener resultados fuertes, sembrando en la ciudadanía la idea, que con el tiempo tendrá que germinar positivamente, el sentido de que la corrupción no puede ser parte de una práctica social sistemática.

Hasta ahora, podemos afirmar que la corrupción sistemática no ha disminuido y que las consecuencias y los efectos que la misma produce, siguen siendo incontenibles en nuestro país, sin dejar de reconocer que el Estado ha desplegado ciertas determinaciones que están orientadas a combatirla, pero que, hasta el momento, no han sido objetivamente definidos sus resultados.

¹² Arellano Gault, David, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, 2ª edición, México, Coyuntura y Ensayo, CIDE, 2018, p. 11.

5. El Sistema Nacional Anticorrupción

Podemos afirmar que en toda democracia existen referentes de control, tanto interno como externo, encaminadas a evitar en lo posible los actos de corrupción; tal es el caso, en México, de las auditorías, los sistemas de transparencia, las exigencias de manifestar situaciones patrimoniales al ingreso y egreso del servicio público, entre otros.

Es claro que la corrupción no tiene un único ámbito de expresión y no puede concluirse que sea sólo en las tareas de gobierno donde se llevan a cabo acciones ilegales que trastocan el orden formal en beneficio de algunas personas. Pero tampoco se puede negar que el sector público constituya un espacio muy vulnerable para la aparición frecuente de distorsiones en las conductas de los individuos y que muchas de ellas tengan por fin apropiarse de las importantes rentas económicas o privilegios que se generan en dicha esfera. Adicionalmente, este ámbito presenta una amplia visualización social, por lo que los efectos más negativos y extremos de los actos corruptos tenderán a destacarse con facilidad y a clasificarse como algo natural o normal en la acción de gobierno. Hay numerosos ejemplos, tales como: enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho, tráfico de influencias, soborno, malversación de fondos, prevaricato, conflicto de intereses y un largo etcétera.¹³

Ya en la mitad de los años 80, Alan Riding, corresponsal en México de importantes medios de comunicación escribía:

Decir que toda la sociedad mexicana es corrupta es una exageración; no obstante la corrupción está presente en todas las regiones y los sectores del país (*omissis*) Pese a que el gobierno es el blanco de la mayor parte de las críticas la corrupción también se puede encontrar en diferentes niveles, en el mundo del deporte, la cultura, la religión, el académico así como en los negocios, los medios de comunicación y entre los obreros.¹⁴

El panorama de la corrupción advertido en México hace más de treinta años, no es diferente al que se percibe en la actualidad, generando que el Estado tomara cartas en el asunto y decidiera implementar una trascendente reforma constitucional, de 27 de mayo de 2015, a través de la cual se establece el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), misma que constituye un verdadero desafío en el que se encuentran involucrados la sociedad civil y los actores políticos, cuya orientación apunta a aplicar un freno a la corrupción y a la impunidad.

Pero el objetivo no podrá alcanzarse sin la decidida participación de todos los órdenes de gobierno y la implementación práctica de mecanismos, planes, estrategias, iniciativas que se repliquen en las entidades federativas y que de manera

¹³ *Ibidem*, p. 43.

¹⁴ Citado por Betanzos Torres, Eber Omar y Jaime Chavez Alor, *Reforma en materia de anticorrupción*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p.12.

eficiente constituyan un frente sólido en el combate a la corrupción y a la impunidad.

Creo que la reforma constitucional comentada y el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, no solamente deben observarse como buenas intenciones políticas de frenar un mal endémico, sino como una verdadera determinación de construir ambientes de legalidad, y, sobre todo, evidenciar que el sistema democrático en México si es consolidable.

Si realmente se logra una implementación efectiva en la práctica del combate a la corrupción, podrá decirse que la reforma anticorrupción es el primer paso firme tendiente a implantar una nueva cultura social: el de la legalidad, e implantar, de manera sistemática, acciones que al unísono repriman la impunidad.

Para evidenciar esa voluntad política del Estado mexicano en materia de combate a la corrupción, es que ha signado varias convenciones internacionales en la materia.

En 1997 se adhirió a la Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), que enfatiza mecanismos de prevención de la corrupción y la cooperación entre los países firmantes en materia de investigación de hechos de corrupción. En ese mismo año, el Gobierno Federal firmó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyo objetivo es el combate conjunto —de los países firmantes— al delito de cohecho en transacciones internacionales, en particular en materia de extradición.

Durante 2003 México suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que establece distintas disposiciones a fin de promover medidas de prevención y combate a la corrupción; promover la cooperación internacional y la asistencia técnica, así como la rendición cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

México es de los pocos países latinoamericanos que han ratificado las tres convenciones, lo que demuestra el firme compromiso en la materia, lo que dio como resultado la adopción de diversas iniciativas y el desarrollo de programas federales encaminados a la implementación práctica de los instrumentos y compromisos internacionales.¹⁵

Ya dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se hacía alusión a la necesidad de combatir a la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana, fomentando el acceso a la información y la rendición de cuentas como mecanismos al alcance de la sociedad civil que permitan la prevención y el combate eficaz a la corrupción.

De ahí que, la llamada reforma en materia de combate a la corrupción, hubiera incidido en la modificación, adición, reforma o derogación de catorce artículos

¹⁵ *Ibidem*, p. 23.

del Supremo Ordenamiento Legal del país; tal es el caso de los numerales 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122.

Esta reforma constitucional fue impulsada por requerimiento social y por las iniciativas de grupos parlamentarios de cuatro partidos políticos, proponiendo la creación del Sistema Nacional Anticorrupción; siendo destacable que el actual partido en el poder: Movimiento de Regeneración Nacional, votara en contra de la propuesta.

Sin embargo, al obtenerse la mayoría calificada, la Cámara de Diputados envió el proyecto a la de Senadores, y aprobado el proyecto se remitió a los Congresos de los Estados, quienes emitieron su voto aprobatorio, procediéndose a la publicación de la reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación, lo cual tuvo lugar, precisamente, el día 27 de mayo de 2015.

Lo que se busca con esta reforma es combatir de manera frontal a la corrupción, estableciendo medidas de prevención que, de entrada, permitan la disminución de esta práctica, siendo destacable la gran oportunidad que se brinda a la sociedad de intervenir en el análisis, tratamiento y lucha contra la corrupción, lo que queda plasmado en el Sistema Nacional Anticorrupción, en el apartado que corresponde al Comité de Participación Ciudadana.

Al propio tiempo, se promulgó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo objeto principal es coordinar, con todas las autoridades y órdenes de gobierno para prevenir, detectar, sancionar, fiscalizar y, en general, emitir políticas públicas orientadas a la lucha contra la corrupción.

Con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción se vislumbra un México más transparente que genere mayor confianza de la ciudadanía en sus instituciones (*omissis*) La sociedad está interesada en conocer el origen, uso y destino de los recursos de cada ejercicio fiscal (*omissis*) No debe perderse de vista que el Gobierno Federal como depositario del poder que le ha otorgado la sociedad civil debe rendir cuentas de los recursos públicos (*omissis*) Resulta fundamental fortalecer la cultura de la legalidad tanto en servidores públicos como en ciudadano, crear conciencia de lo importante y trascendente que es actuar con respeto y en estricto apego al estado de derecho (*omissis*) La sociedad debe tener plena certeza de que los servidores públicos que no actúen con apego a la legalidad serán investigados y en su caso sancionados (*omissis*) El combate a la corrupción nos involucra a todos, de ahí la trascendencia de la reforma constitucional y la promulgación de sus disposiciones secundarias.¹⁶

A mi modo de ver, la reforma constitucional y el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, constituyen un paso importante en la intención de transparentar la administración pública con la firme intención de lograr una sana

¹⁶ *Ibidem*, pp. 83-84.

convivencia social y brindar, por parte del Estado, un bienestar común que descanse en la confianza institucional a través de actividades honestas y transparentes por parte de los servidores públicos.

Luego, resulta necesario la instauración de herramientas que permitan el control, la evaluación y, en su caso, la sanción a conductas de corrupción, fortaleciendo los principios axiológicos derramados en la legislación, difundiendo y vigilando los comportamientos de los servidores públicos, a efecto de evitar la aparición de actos de corrupción que vengan a comprometer la legitimación y confianza que a la sociedad le merezcan las instituciones públicas.

El Comité de participación ciudadana surge como órgano rector del Sistema, y funciona como un enlace entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno. La integración del comité por miembros de la sociedad civil destacados en la materia muestra la voluntad para buscar la eficiencia del sistema. Los integrantes de este cuerpo ciudadano serán los encargados de proponer políticas anticorrupción y proyectos de mejora, tomando los resultados que arroje la Plataforma Digital Nacional. La existencia de este comité denota la importancia que tiene el involucramiento de la sociedad en el combate a la corrupción. Este comité es la representación de la sociedad en conjunto con los órganos de gobierno.¹⁷

Como se puede apreciar, la reforma constitucional y el Sistema Nacional Anticorrupción aglutinan condiciones que propiamente surgieron de la llamada *opinión pública*, analizada a profundidad por Jurgen Habermas, quien afirma:

que su cimiento se debe a la crisis reformista del cristianismo, a la intensificación del intercambio comercial, al naciente sistema postal y a la aparición de la actividad periodística: estos y otros factores llevan a un nuevo concepto de la publicidad. Frente a la publicidad representativa, empieza a tomar fuerza la opinión pública, expresión pública de las ideas de los súbditos que se consolidan como personas privadas; poder público que puede alzarse contra el poder soberano, el poder el Estado.¹⁸

Con la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción, podemos afirmar que el Estado mexicano se ha atrevido a sembrar una semilla muy importante que tiende a combatir de manera eficiente los altos índices de corrupción que le aquejan. No sabemos si funcionará o no, pero, evidentemente, existe la conciencia gubernamental de que algo se tiene que hacer para cambiar la imagen que la sociedad tiene de las instituciones, de los partidos políticos y del gobierno en general, en materia de corrupción.

¹⁷ Betanzos Torres, Eber Omar, *Reforma en Materia de Combate a la Corrupción*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 61.

¹⁸ Citado por Mondragón Quintana, Juan Carlos, *Financiamiento de Partidos, rendición de cuentas y corrupción en México. Tesis premiada*, México, FLACSO, Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 34-35.

Una cosa si es segura, que el Sistema Nacional Anticorrupción será objeto de ataques, resistencias y boicots por parte de quienes sistemáticamente han hecho de la corrupción una forma de vida; de tal manera que, el Sistema debe presentar resultados a corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de que se advierta claramente que, tanto instituciones como organizaciones involucradas, están llevando a cabo acciones tendientes a reducir integralmente la corrupción.

Considero que más que acciones de carácter punitivo, deben desplegarse aquellas de carácter preventivo, como ya se comentó en líneas precedentes, involucrando, de manera primordial, a los servidores públicos, “los propios servidores públicos percibirán la importancia de la prevención por encima del castigo inflexible”.¹⁹

Las sanciones a los servidores públicos derivadas de conductas inadecuadas, no dejan de constituir una amenaza para que ciñan sus comportamientos a la normatividad aplicable; de ahí que, cobre vigencia el servicio civil de carrera, ya que:

Quando este es efectivo y trata de incidir en el comportamiento de los servidores públicos, en la constante defensa de su profesión, así como en inculcar la importancia del aspecto técnico por encima del político, es cuando los funcionarios asumen la importancia del cargo que desempeñan. Si el servicio civil cumple con su función de capacitar a los servidores públicos, tanto en la esfera técnica como en la manera en la que pueden hacer frente a los problemas contextuales, como el de la corrupción, entonces los servidores públicos tendrán más elementos para sentirse parte de la organización a la que pertenecen.²⁰

Es tan grande el daño que la corrupción ha ocasionado al país, puesto que ha permeado a empresas, gobierno, partidos políticos, servidores públicos y ciudadanos en general, que no basta con buenas intenciones para combatirla, sino que es necesario contar con instrumentos legales, acciones y estrategias efectivas, tanto sociales como gubernamentales, del tamaño del problema a enfrentar.

Se ha sostenido, no sin cierta dosis de verdad, que: “Si algo logró el sistema político mexicano hacia la década de 1980 fue la normalización de la corrupción. México estaba corrompido hasta la médula”.²¹

Como se puede advertir fácilmente, de esa época a la fecha, las cosas no han cambiado de manera significativa en cuanto al tema de la corrupción; pues, con toda certeza se puede sostener que en la visión social actual sobrevive la misma idea.

¹⁹ Arellano Gault, David, *op. cit.*, p. 198.

²⁰ *Ibidem*, p. 199.

²¹ Rosas, Alejandro y Julio Patán, *México bizarro. El País que no quieres recordar*, México, Planeta, 2019, p. 208.

Y así como la corrupción permeó la sociedad, el autoritarismo y la impunidad también lo hicieron. El despotismo nada ilustrado de nuestra clase política se refleja en la ciudadanía, en las empresas, en la iniciativa privada, en los cargos más ínfimos de la burocracia. Una persona con un poco de poder —así lo tenga sobre el horno de microondas de la oficina—, se siente el amo de universo. Y junto al autoritarismo, la impunidad.²²

En lo particular, considero que los índices de criminalidad que azotan al país, aunado a los niveles de impunidad con los que se mueve la delincuencia en México, son factores que no solamente deben ser atacados a través de un Sistema Nacional Anticorrupción, o mediante la creación de organismos sociales encaminados a ese fin, sino que, en el ámbito de sus respectivas competencias, las autoridades preventivas deben cumplir adecuadamente con su función; aquellas que tienen bajo su responsabilidad los aspectos relacionados con la investigación de conductas antisociales, cumplir eficazmente con su cometido, demostrándole a la sociedad la enorme voluntad de hacerlo, sin permitir que un sinnúmero de denuncias se pierdan en los laberintos de un archivo, sino demostrar, con resultados, que la sociedad no está en manos de la delincuencia, como desafortunadamente lo sostiene el común de los ciudadanos, y que las instituciones encargadas de sancionar las conductas que llegaron a considerarse delictivas, lo hagan con transparencia, con absoluto respeto a los derechos humanos, pero con una inquebrantable firmeza en la aplicación de la Ley.

6. Conclusiones

El problema del combate a la corrupción debe ser un tema prioritario en los programas de gobierno federal, estatal y municipal, pues los efectos y las consecuencias que ocasiona su práctica trascienden a las condiciones políticas, económicas y sociales del país.

El combate a la corrupción no es una tarea que pueda considerarse sencilla y con resultados a corto plazo; sin embargo, es preciso hacer lo conducente para que comience a funcionar como la sociedad lo espera.

Se considera que el combate a la corrupción debe ser en forma integral.

Se precisa establecer mecanismos eficientes de vigilancia sobre la actuación de los servidores públicos.

²² *Ibidem*, p. 268.

Es indispensable contar con sustentos legales que permitan la aplicación de sanciones drásticas para aquellos servidores públicos que se empeñen en realizar actos de corrupción.

Solo de esta manera la sociedad podrá volver a confiar en las instituciones, al advertir que el Estado se compromete y cumple con privilegiar el interés social y el bien común, cerrándole el paso a prácticas ilegales, buscando en todo momento obtener su legitimidad a través de la rendición de cuentas.

7. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Arellano Gault, David, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, 2ª. Edición, México, Coyuntura y Ensayo, CIDE, 2018.
- Betanzos Torres, Eber Omar y Jaime Chavez Alor, *Reforma en materia de anticorrupción*, Ciudad de México, Tirant lo blanch. Biblioteca nuevas Tendencias del Derecho Mexicano, 2017.
- Betanzos Torres, Eber Omar, *Reforma en Materia de Combate a la Corrupción*, Fondo de Cultura Económica. 2017.
- Crespo, José Antonio, *Contra la Historia Oficial*, 1ª. Edición, Editorial Debate, 2009.
- Diego Bautista, Oscar, *Cien Años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*, 1ª Edición, Diputados Locales Estado de México, 2017.
- Kaiser, Max, *El combate a la corrupción la gran tarea pendiente en México*, ITAM-M.A, Porrúa, 2014.
- Lyons, David, *Etica y Derecho*, Barcelona, Editorial Ariel Derecho S.A., 1989.
- Mondragón Quintana Juan Carlos, *Financiamiento de Partidos, rendición de cuentas y corrupción en México. Tesis premiada*, México, FLACSO, Konrad Adenauer Stiftung, 2014.
- Rosas, Alejandro y Julio Patán, *México bizarro. El País que no quieres recordar*, México, Planeta, 2019.

Hemerografía

- Kundmuller Caminatti, Franz, “Y la política nacional anticorrupción? Bien, gracias”, *Derecho PUCP*, Lima, núm.59, 2006, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id#533656158012>

Otros

- Centro de Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB), <https://www.cidob.org/es/content/pdf/1795>
- Watergate: el escándalo que cambio la política estadounidense, CNN en español, <https://cnnespanol.cnn.com/2017/05/17/watergate-el-escandalo-que-cambio-la-politica-estadounidense/> y <https://edition.cnn.com/2014/01/23/us/watergate-fast-facts/>

Capítulo II

HACIA UN SISTEMA EFICAZ PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

MARÍA TERESA HERNÁNDEZ SUÁREZ*

SUMARIO

1. Introducción. 2. Planteamiento del problema. 3. La ética como instrumento axiológico para construir una razón práctica como medio eficaz para combatir la corrupción. 4. Apuntamientos sobre corrupción. 5. La corrupción en México. 6. Sistema de responsabilidades en distintas reformas constitucionales. 7. Reforma Constitucional 2015: creación del Sistema Nacional Anticorrupción. 8. Breve referencia al sistema de responsabilidades. 9. Propuesta. 10. Conclusiones. 11. Bibliohemerografía.

1. Introducción

Con la firme convicción y el sentimiento esperanzador de lograr un México mejor, que la percepción del mundo cambie respecto de este gran país México y de los mexicanos, a través de una sociedad más participativa, que respete a sus autoridades y se sienta orgullosa de sus instituciones; que quienes dirijan el gobierno, presten un servicio público y actúen con ética, transparencia, institucionalidad y la máxima diligencia en el cargo conferido en beneficio del interés público y social, y que estas actuaciones se reflejen con acciones de profesionalismo y una cultura de servicio en su actuación diaria, a través de una ética pública que sea el instrumento que permita al servidor público actuar correctamente. Pero, sobre todo, porque sean estas las bases de una nueva cultura del servicio público, que sirva para formar a las nuevas generaciones, con herramientas modernas para responder a las exigencias de las nuevas tecnologías de un mundo globalizado, con cimientos firmes y bien estructurados, con valores, que constituyan las virtudes que definan la actuación como mujeres y hombres buenos que tengan como objetivo: el bien común, como base: a la familia con valores y como tarea: el hacer cada quien lo que nos corresponde.

Para contribuir con lo anterior, se escribe sobre una preocupación que se convierte en ocupación, al ser uno de los temas de mayor interés en la actualidad: el combate a la corrupción. La corrupción es un fenómeno que constituye una

* Magistrada en Retiro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

preocupación. Para lograr el objetivo o solución del problema, que es contribuir a combatirla, debe pasar a ser no solo preocupación sino una ocupación multifactorial. Por ello, se hace una reflexión de dicha problemática social y se propone una solución multifactorial, abonando a la axiología, pero con razón práctica, y una oportunidad de reconsiderar a la ética práctica como base fundamental de una cultura del servicio público y no limitada a una visión legalista.

Haber desempeñado la gran responsabilidad de impartir justicia administrativa, en el ámbito local por treinta años, y en los dos últimos de ellos, participar con un grupo de trabajo de magistradas, magistrados, abogadas y abogados del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad, en la construcción del andamiaje legal y bases constitucionales del sistema anticorrupción en el Estado, que hoy en día está en vigor, me obliga moralmente a realizar una reflexión del quehacer práctico, a partir de compartir el conocimiento empírico, ahora desde la academia y la investigación, escribiendo las experiencias que durante estos años se adquirieron, a través no solo del estudio de diferentes asuntos y análisis de diversos procedimientos y procesos, que tuvieron que ver con la problemática de las responsabilidades de los servidores públicos y los motivos y circunstancias que las ocasionaron, las sanciones que se impusieron o la no comprobación de las conductas atribuidas, sino también de la experiencia de coincidir con diferentes servidores públicos, hombres y mujeres, que viniendo de la academia, de la actividad política, del Poder Judicial federal, del ámbito del Derecho privado, de la administración pública estatal y municipal, formaron parte de impartición de justicia administrativa, plasmo estas realidades en este trabajo, ahora con un enfoque axiológico y desde otra perspectiva, como parte de una integrante más de la sociedad que gran intervención tiene en el tema en estudio.

De esta manera, se precisa que, lo que aquí se escribe, hace alusión a la experiencia que dejó un largo camino por la justicia administrativa a través de la carrera jurisdiccional y con ello, entender, la coincidente actitud de distintos hombres y mujeres, que fueron servidores públicos, desde los más altos niveles de poder, a los más sencillos; encontrando por fortuna, en dicho camino, a grandes mujeres y hombres trabajadores, estudiosos, comprometidos con las instituciones, con el servicio público, que siempre fueron más, que quienes no asumieron sus respectivas responsabilidades, y sí exigieron más derechos de lo que les correspondían, más los que sirvieron al servicio público, que los que se sirvieron de este.

Sin duda alguna, se puede afirmar que son más los hombres y mujeres que se comprometen con el trabajo en equipo, la institucionalidad y el respeto a su quehacer diario, que quienes no lo hacen por falta de compromiso, desconocimiento de la materia o de los deberes del servidor público, al llegar a las dependencias públicas, por la vía del amiguismo o influyentismo, sin un perfil adecuado, ni un comportamiento ético, ni lealtad hacia las instituciones o compromiso con el

servicio público. Sin embargo, si bien son las menos; la preocupación es que hoy en día la sociedad percibe que son cada vez más y más comunes las indebidas actuaciones, que se traducen de origen, en conductas no éticas, que pueden formar un eslabón de una cadena de actos indebidos que dan origen al fenómeno de corrupción. De ahí, la importancia de incluir la ética como principio fundamental del servicio público, a través de una cultura de la ética pública, que permita actuar correctamente a sus integrantes, a partir del autocontrol y mediante el uso correcto de la razón, ya que muchas veces se llevan a cabo acciones reiteradas que se hacen costumbre, y lo preocupante es que se permiten, aunque no se consideran adecuadas y en ocasiones son más que inadecuadas, ilícitas.

2. Planteamiento del problema

Después de recabar información, realizar un protocolo de tesis, el cual fue cambiado innumerables ocasiones, leer trabajos de doctorado y analizar a distintos especialistas en la materia, además de platicar con expertos del tema, intercambiar ideas con los compañeros y maestros de clases en el doctorado y debatir en los grupos de trabajo, se plantea el siguiente problema: la existencia de corrupción en el servicio público; es decir la práctica de acciones constantes que lejos de prestar un servicio público adecuado, legal, rápido, sencillo, gratuito y desprovisto de formalidades innecesarias, se traduce en la realización de conductas ilegales, contrarias a las normas jurídicas o sujetas a la interpretación por falta de norma expresa o lineamientos que fijen la forma correcta de actuación de los servidores públicos y lo peor es que en la búsqueda de mecanismos de solución se encuentran lugares perfectos para arroparla en lugar de combatirla. Se propone, por ello, como solución, combatir esas prácticas o acciones cotidianas a través de un programa multifactorial, cuyo eje rector sea una ética pública que abone a evitar o disminuir el riesgo latente y comprobado de que en muchas ocasiones las soluciones que se dan para lograr erradicar la corrupción, contribuyen a su incremento, por ser espacios idóneos para proliferar.

Se entiende por ética pública refiriendo a Oscar Diego Bautista en la obra *Ética para gobernar sin corrupción*:

La parte de la disciplina ética que trata los comportamientos de los gobernantes, políticos, legisladores, jueces, funcionarios en el desarrollo de su trabajo”, y tiene como fin lograr que el servidor público aplique el sentido del deber en beneficio del Estado.¹

¹ Bautista, Oscar Diego, *Ética para Gobernar sin Corrupción*, México, Instituto Nacional de Administración de Justicia A.C., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017, p. 19.

Es una realidad que, a pesar de poner en marcha distintas soluciones para combatir la corrupción, no se ha logrado; por el contrario, la percepción de la sociedad, según estudios de instituciones, que a través de mediciones legales, a las que se hará referencia más adelante, llegan a afirmar que la corrupción lejos de disminuir o erradicarse, va en aumento. La preocupación es que a medida que se da un paso adelante, una solución para erradicarla, constituye otro espacio donde se fortalece.

Para evitar desviar el objetivo y dar solución del problema, se considera analizar el tema multidisciplinariamente, desde lo ético, lo legal, la educación, la filosofía práctica y el enfoque cultural. Para ello, este trabajo de investigación hace algunas reflexiones de filosofía moral, otras más sobre ética pública y su inclusión en el servicio público como herramienta eficaz para contribuir a disminuir la corrupción, y se pretende que sean los principios éticos, los instrumentos base de la actuación de todo servidor público, con perfiles y conductas responsables para prestar el servicio público; por ello la necesidad urgente de institucionalizar una ética pública, ausente hasta el momento.

Para entender lo anterior, y respetando un orden metodológico, se da inicio haciendo precisiones sobre moral, valores éticos, virtudes y cómo, a través de su práctica, se alcanza la felicidad, como fin del hombre, y se llega a la conclusión de que si los servidores públicos, a través de la cultura del servicio y práctica de virtudes o principios éticos, serán menos proclives a corromperse. Luego se precisará qué es la corrupción, cómo se hace presente en el gobierno y en la sociedad y cómo se traduce en acciones u omisiones en las tareas del servicio público, desde las esferas más altas de poder hasta en las áreas más sencillas, a veces sin darse cuenta de que se actúa con corrupción en la omisión de actividades que son previas para la continuación del sistema de decisiones que producen las acciones de autoridad en la formación del acto administrativo, cuyos destinatarios son los gobernados, quienes se verán beneficiados o afectados con un servicio público que no se prestó o se hizo fuera de tiempo, o que se llevó a cabo con irregularidades, las cuales se traducen en prácticas de corrupción.

Como parte de una solución multifactorial, no puede dejarse a un lado al sistema legal, refiriendo desde ahora que es importante la reforma Constitucional anticorrupción pero no es el único medio, ni menos la única reforma legal que debe realizarse para lograr su eficacia; deben analizarse todas las leyes administrativas que refieran actos administrativos y no solo algunas de las leyes orgánicas y la de responsabilidades. Por ello, en un distinto punto, se hará referencia al Sistema Nacional Anticorrupción y qué se requiere, en opinión de destacados concedores y expertos en el tema, para que sea dicho sistema un instrumento eficaz para disminuir y combatir la corrupción.

Para lo anterior, se precisan los aciertos y oportunidades de la citada reforma Constitucional anticorrupción y sus oportunidades, para reorientar dicha reforma hacia un objetivo fundamental: el servicio público basado en una cultura en la que predomine la ética pública, a través de programas para el desarrollo de valores, que se traduzcan en virtudes y estas en rasgos característicos de los servidores públicos y se reflejen al prestar de manera óptima el servicio. Se trata de lograr, de forma interna, desde el ser, un cambio de actitud, que se exteriorice en acciones legales y buenas. En otras palabras, es necesario apostar al servicio profesional, a la carrera jurisdiccional, al sistema de incentivos y al desarrollo de perfiles adecuados en las distintas áreas del servicio público, para erradicar las prácticas de amiguismos, influyentismos, ausentismos e improvisaciones.

En palabras de Oscar Diego Bautista, se trata de buscar cambios en las actitudes de gobernantes y servidores públicos hacia una mejora en la calidad de los servicios, y agregaría en la legalidad de los mismos. Pero estos no se pueden forzar desde afuera, deben surgir de ellos mismos, ya que cuando los hombres públicos responden a una filosofía ética, son responsables de su conducta y de sus actos. De ahí que se coincide con la afirmación del autor: “La ética es el mejor de los instrumentos, porque conlleva el autocontrol mediante el uso correcto de la razón a partir de la idea de servicio colectivo, que debe ser imprescindible en los servidores públicos”.²

Asimismo, se hace referencia a la conveniencia de fortalecer el sistema de responsabilidades, para transitar hacia un sistema activo y no únicamente de manera pasiva, como sucede en la realidad, con el único fin de perseguir conductas ilícitas o delitos y sancionarlos, determinando y fomentando los principios de legalidad, honradez, diligencia, prudencia y transparencia. Solo así se estima que podría abonarse hacia una solución del problema: combatir la corrupción. No como retórica jurídica ni como parte del discurso populista, sino como una realidad que se percibe como preocupación de la sociedad, porque cierto es que la corrupción frena la economía, incrementa la inseguridad y desalienta la inversión; en suma, significa pérdida de oportunidades.

3. La ética como instrumento axiológico para construir una razón práctica como medio eficaz para combatir la corrupción

Para entender este punto, se hace referencia a una teoría de la razón práctica, de acuerdo con Perelman, citado en Atienza, quien señala que:

² *Ibidem*, p. 17.

Esta teoría radica en rehabilitar la razón práctica, como la introducción de la racionalidad en la discusión de cuestiones concernientes a la moral, el derecho, la política y que signifique una vía intermediaria entre la razón teórica, (la de las ciencias lógicas experimentales) y la pura y simple irracionalidad, a través de una amplia argumentación que deriva de los acontecimientos tal como se presentan en la realidad.³

Por la importancia de la ética como una disciplina filosófica que determina la actuación del ser humano y que tiene por objeto fijar las normas o reglas que debe seguir el hombre para ser feliz, resulta indispensable su inclusión.

En abono de lo anterior, el doctor Virgilio Ruiz Rodríguez, en su obra *Ética y Mundo Actual* refiere que la ética de raíces tradicionales sigue la senda de los que esperan horizontes nuevos para el próximo milenio, que todavía hay quienes piensan que la ética no puede morir y que ha surgido el neoaristotelismo.

Propone además, el citado autor, una ética de la virtud y evoca el pensamiento de San Agustín de Hipona, cuando escribe que: “la virtud consiste en poner orden en el amor y afirma que sólo es verdaderamente libre el que verdaderamente ama”.⁴

Aristóteles, en la obra *Ética Nicomáquea*, introdujo la denominación de Ética para designar lo concerniente a los principios del bien y del mal; y de la Filosofía Práctica, como la disciplina que dicta las reglas a las que debe someterse la conducta humana; señalando que el alma es el primer principio, primera fuerza o energía, que da origen a la vida; la virtud es el objeto de la Ética, mientras que la moral lo es de la Filosofía Práctica. No obstante, hay confusiones posteriores debido a las traducciones; así, por ejemplo, Cicerón tradujo la palabra griega Ética, a la latina “*moralis*” y Séneca llamó a la Ética, “*Philosophia moralis*”, y desde entonces, aparecen con frecuencia estos tres nombres: Ética, Moral, Filosofía Ética o Filosofía Práctica.⁵

En la propia obra *Ética Nicomáquea*, es donde se contiene la primera exposición sistemática de esta disciplina, que considera como cuestión fundamental el supremo bien, un bien que se desea por sí mismo y por el cual, a la vez, se desea todos los demás bienes.

³ Perelman *cit.* en Atienza, Manuel, *Las Razones del Derecho. Teoría de la Argumentación Jurídica*, Cuarta reimpression, México, UNAM, 2016, p. 65.

⁴ Ruiz Rodríguez, Virgilio, *Ética y Mundo Actual*, 2ª edición, México, Universidad Iberoamericana A. C., 2016, p. 16.

⁵ Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, traducida por Rafael Rutiaga, México, Grupo Editorial Tomo S.A. de C.V., 2018, p. 7.

La felicidad consiste en un modo de pensar y de sentir que se mantiene en el justo medio, entre el exceso y el defecto; este justo medio puede ser conocido por la razón, y quien lo conoce, como el sabio, obra en consecuencia y es feliz; pues la felicidad no es sino la actividad de la vida conforme la razón.⁶

Para algunos, como los estoicos, la felicidad consiste en la apatía, el estado de una vida serena libre de pasiones que subyugan a los insensatos; mientras que para los epicúreos, la felicidad es el supremo bien, entendida como placer, como diversión, entretenimiento y satisfacción sin impedimentos. Para fines de este trabajo, la felicidad es el fin que debe alcanzar el hombre y, en consecuencia, su gobierno debe procurarla a través de la satisfacción del interés público.

Lo cierto es que la felicidad debe entenderse como una virtud que se adquiere por aprendizaje o ejercicio; como lo dice Aristóteles en la obra en comento:

La felicidad es una actitud del alma acorde con la virtud perfecta⁷ y por ello, afirma que el verdadero político como los legisladores de Creta y Lacedemonia han de ocuparse de la virtud, más que de otra cosa, pues quiere hacer de los ciudadanos hombres de bien y obedientes de las leyes, y que el bien y la felicidad que se debe buscar es el bien humano y la felicidad humana, entendiéndose no como la del cuerpo, sino la del alma.⁷

El hombre, al convivir en sociedad, fortalece los vínculos de solidaridad; lo propio debe hacer en el trabajo y con mayor razón al prestar el servicio público, al desempeñar su actividad diaria y ello debe permitir alcanzar la felicidad. En palabras de Aristóteles, la razón y la parte racional del alma, le aconsejan al hombre a realizar las mejores acciones, y considerando la ética práctica de Perelman, esas acciones deben estar contenidas en políticas públicas, como las adecuaciones a las leyes, pero no las únicas, sino también atender distintos factores esenciales como son la educación, la cultura, los incentivos a través del servicio civil de carrera, la profesionalización, la carrera jurisdiccional, que deben coordinarse, no solo como parte de un sistema, sino como de una política pública.

De igual forma, los verdaderos políticos, legisladores, funcionarios, magistrados y jueces, como servidores públicos, deben ser los mejores hombres y mujeres. Por eso la necesidad que sus ingresos, a las diferentes áreas del servicio público, sea a través de mecanismos que garanticen que tienen, no solo adecuados perfiles, sino los mejores, y las bases éticas de una cultura del servicio. Sin duda, deben ser obedientes de las leyes; pero, además, actuar como tal al proponer su contenido, reflexionando y aprobando las mejores leyes para el fin pretendido, sin olvidar que van a regir la vida de su país, de sus familias y de su patria.

⁶ *Ibidem*, p. 8.

⁷ *Ibidem*, p. 29.

Deben allegarse de expertos en la materia, de la opinión de los que aplican esas normas, del grupo a quien primordialmente se dirige y atender el objetivo deseado. Las leyes que constituyen el sistema anticorrupción deben tener coordinación, ser sencillas en sus contenidos y formas esenciales, que no confundan con lenguaje técnico, que sean accesibles para quienes se dirigen, que no se contradigan entre ellas por el afán de ser copia de las leyes federales, que no confundan las conductas graves con las no graves, o con los delitos y, sobre todo, que no determinen responsabilidades genéricas y no directas, ocasionando que las sanciones no sean específicas para cada caso, ya que de ser así, no sería eficaz.

En estrecha relación con una ética práctica como rector de la actividad pública y el pensamiento filosófico en análisis, las virtudes intelectuales nacen y se desarrollan de la enseñanza, requieren de experiencia y de tiempo; las virtudes morales, en cambio, son el resultado de la costumbre, no de la naturaleza. Por eso, las virtudes no se producen en nosotros de manera innata o contra la propia naturaleza, sino que nosotros podemos recibirlas y perfeccionarlas mediante las costumbres. Para lograr el objetivo y solución al problema que se plantea, la educación y la costumbre fungen como factores determinantes en el fenómeno social; se debe apostar por las virtudes humanas que, a través de la enseñanza, pueden moldearse para desprenderse de aquellas que no son adecuadas y que generan conductas irregulares, corruptas y hasta delitos, para trabajar en otras que permitan, a través de la práctica, mejorar las conductas sociales y evitar la corrupción.

En abono a lo anterior, si una ley que determine responsabilidades administrativas e imponga sanciones por esas conductas administrativas indebidas, no graves y graves, considera también los factores de educación y costumbres, será más eficaz que si no lo hace. Por ello, se debe tomar en cuenta ambos tipos de virtudes para diferenciar las conductas y sus respectivas sanciones. De manera contraria, se traduce la norma en catálogo de acciones y prohibiciones genéricas que resultan insuficientes, ineficaces o poco efectivas para erradicar conductas corruptas.

Sin duda, el ser humano prefiere lo bueno, lo útil y lo placentero y, en cambio, nos produce aversión; lo malo, lo dañino y lo desagradable. El hombre bueno acierta y el hombre malo falla, así medimos las acciones por el placer o dolor que producen.

La felicidad como el fin de los actos humanos está en la virtud, en la razón y así el hombre honesto, que vive para el bien se sujeta a la razón, pero al malo que va tras el placer, hay que castigarlo y en la ciudad, se aplica la pena que más se oponga al placer favorito.⁸

⁸ *Ibidem*, p. 35.

Para evitar prácticas indebidas que se pueden traducir en corruptas, deben prevalecer las acciones virtuosas, con la intención de hacer el bien y ser feliz, con la actitud de atender a la parte de la razón y no de los apetitos o placeres que pueden producir solo satisfacción individual o placer en uno, pero el mal en el otro. Por ello, se considera necesario retomar el estudio de la ética, para distinguir lo bueno de lo malo, las acciones virtuosas, morales y la razón de discernir entre lo bueno y lo malo; y si decidimos por lo bueno, se logra la felicidad.

Para fines prácticos y legales del servicio público y mejorar la conducta de los servidores públicos, haciendo que actúen por convicción, con compromiso ético, haciendo el bien, es conveniente incluir a la ética como parte de la formación del servidor público; y como requisito de ingreso al servicio público, aprobar un examen ético que evalúe la honestidad, integridad y el buen actuar. Sin embargo, en la actualidad, lejos de acercarse a la ética, la preocupación es que, al contratar a servidores públicos, estos tengan conocimientos de las nuevas tecnologías, sin importar una evaluación de la conducta y principios éticos.

En este punto, se coincide con la afirmación y preocupación del maestro Virgilio Ruiz, quien afirma que:

La ética ha dejado de tener validez en gran parte de la humanidad, que este nuevo milenio produce hombres nuevos, modernos, con conocimientos científicos y dominio de la tecnología, la computación, que favorecen a conocer de inmediato lo que está sucediendo en la faz de la tierra; que abonan al progreso, a la posmodernidad a las exigencias de un mundo globalizado.⁹

Pero en la actualidad, desafortunadamente existe una crisis de racionalidad, de humanismo, de valores, de acciones positivas que tiendan a alimentar el alma, que abonen a las virtudes y acciones del bien, a una felicidad como virtud máxima. Si el servidor público es feliz en su vida interna o procura serlo, ello se manifestará en la función que desempeña.

¿Cuántas veces hemos sido víctimas del mal humor, trato irrespetuoso o de la ignorancia de un servidor público, que por algún motivo no tuvo su mejor día? En cambio, a menudo encontramos a muchos servidores públicos que tienen una actitud positiva y disfrutan servir diligentemente a quien solicita su orientación respecto del servicio público que presta. Para ello, se requiere de una cultura del servicio.

Se hace propia la preocupación de las características de la postmodernidad en voz del maestro y doctor Virgilio Ruiz quien afirma que “Como la disolución de la permanencia del ser, crisis de la verdad, negación de todo absoluto, crisis del

⁹ Ruíz Rodríguez, Virgilio, *op. cit.*, p. 11.

humanismo, a pesar de los avances y reforma de los derechos fundamentales del hombre”.¹⁰

Cabe precisar que aún con la reforma Constitucional pro derechos humanos de 2011, que constituye, sin duda, un gran avance jurídico en la forma de analizar los asuntos, impartir justicia para promover, respetar, proteger, garantizar y propiciar la defensa de derechos fundamentales, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, no se ha incidido en una impartición de justicia sin corrupción. Por eso se afirma que, en esta época de modernidad, se debe avanzar en el conocimiento y manejo de las nuevas tecnologías, pero sin desprenderse de la ética, para actuar bien y hacer el bien, propiciando acciones virtuosas, eliminando conductas ilegales, favoritismos y amiguismos sin perfiles adecuados y hasta conductas delictivas.

Más aún, en las instituciones jurisdiccionales, en las cuales, se conoce, en una jurisdicción ordinaria de la legalidad de los actos administrativos y en una jurisdicción especializada que analizan las conductas graves que originen responsabilidades administrativas y en su caso se sancionan, por qué no conocer y sancionar todas las conductas graves y no graves por el propio Tribunal, a través de una justicia rápida, sencilla, sin formulismos y completa, que analice el fondo del asunto y sancione ejemplarmente; solo así puede hablarse de un estado de Derecho. Por el contrario, cómo puede ser que se desvirtúe tal naturaleza del proceso y en las instituciones que velan por ello, hay corrupción.

En la actualidad, la vida vertiginosa del hombre y su gran necesidad de incrementar una fortuna, tener un mejor estatus social, satisfacer egos o necesidades superficiales, da lugar a apartarse de las normas, de acciones de bondad y de satisfacer el interés propio, buscar en lo superficial el logro de los fines mediatos y la exaltación de placeres sobre lo racional. La mayoría en la sociedad busca un progreso económico y una superación profesional, generalmente, solo por anhelos individuales o personales apartados de un proyecto moral, de una formación de servicio, que exija el respeto a los principios básicos, a la formación del patriotismo y a retomar lecciones de civismo desde lo más elemental, convivencia con la familia como la institución base de la sociedad, el respeto a los padres como el primer símbolo de autoridad moral; al maestro como formador del conocimiento; al policía como autoridad de reglas de tránsito y vialidad; a la autoridad municipal, como lo más próximo a las normas urbanas, cívicas y legales.

Menos probable es hacer realidad el respeto a las medidas impuestas por las autoridades del Estado, que persiguen un bien general, como lo es el medio ambiente saludable, a través de las reglas de tenencia de vehículos, o el pago de

¹⁰ *Ibidem*, p. 12.

impuestos de traslación de dominio, de uso de suelo y derechos por servicios de agua y drenaje o por servicios obtenidos por autoridades registrales. Es decir, debe prevalecer una cultura de cumplimiento a las obligaciones tributarias, como una forma de contribuir de manera equitativa al gasto público a cambio de la obtención servicios públicos de buena calidad.

De manera contraria, se considera que esta sociedad moderna en ese vivir de prisa, de trabajar a cambio de un salario, de sobresalir en lo individual, de satisfacer egos personales para responder a las exigencias de un mundo globalizado, que da menos oportunidades y exige mayores capacidades para respuestas rápidas, casi sin pensar y con la inconveniencia de actuar robóticamente a pesar de que en la realización de la actividad no se logra el objetivo contratado, no se tenga el gusto y menos se dé tiempo de cumplir el compromiso por servir al usuario o destinatario del servicio y advertir su felicidad y conseguir la convicción firme de realizar la actividad o la prestación del servicio con la máxima diligencia y sentir la satisfacción del deber cumplido.

Estas acciones vertiginosas propician conductas contrarias a la civilidad, a las buenas costumbres y, en muchos casos, se convierten en actos de corrupción derivados de acciones cotidianas, llamadas “mordidas”, incentivos, propinas, “moché”, que son conductas que violan las normas legales, que se convierten en conductas graves o hasta en delitos como soborno, lavado de dinero, malversación de fondos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, etcétera.

Se ejerce un papel de consumo y de poder; del más rápido, el más fuerte, el mejor empleado porque vendió más, el mejor servidor público judicial porque dictó más sentencias. Es decir, se apartan estas acciones de las normas básicas morales y solo buscan un fin mediático; quizá la tranquilidad de la conciencia en la seguridad de la ley o el cumplimiento del deber por obligación y no por convicción.

Para evitar ese transitar efímero, sin conocer la virtud de la felicidad, se estima que debe considerarse a la ética pública como eje fundamental y rector del servicio público, a través de la concientización, de la cultura del esfuerzo, del estudio de perfiles adecuados, de la legalidad, de la carrera civil, de la formación ética, de una realidad de valores, como la justicia social, la seguridad como bienestar común, la igualdad dentro de un postulado de normas que otorgan derechos, pero, al mismo tiempo y nivel, impongan responsabilidades. No puede hablarse de reconocimiento de derechos fundamentales si se aparta del cumplimiento de deberes fundamentales. Si bien se ha logrado en su reconocimiento y defensa un avance legal en materia de derechos humanos, su abuso también ha constituido un camino idóneo para prácticas de corrupción.

Es indiscutible que debe regresarse al conocimiento de lo moral por convicción, a través de la práctica de las virtudes para ser feliz y hacer el bien a partir del entendimiento de buscar en nosotros mismos, de reconocer lo bueno de lo malo

y elegir la felicidad a través de la elección de ser buenos y actuar adecuadamente, atendiendo a lo justo, al honor, a acciones virtuosas, al llamamiento de lo interno, a la conciencia, al sentimiento de culpa y actuar en consecuencia, es abonar a nuestro conocimiento, a actuar bien. Dice Nietzsche Friedrich que:

Nosotros los que conocemos somos desconocidos para nosotros mismos; esto tiene un buen fundamento no nos hemos buscado nunca (*omissis*) Donde está tu tesoro ahí está tu corazón. Nuestro tesoro está ahí donde se asientan las colmenas de nuestro conocimiento; estamos siempre en camino hacia ellas; cual animales alados de nacimiento y recolectores de la miel del espíritu, nos preocupamos de corazón particularmente de una sola cosa: de llevar a casa algo. Por lo demás no tenemos tiempo.¹¹

Si se dispusiera de mayor tiempo para lo importante, prioridad a hacer el bien, a prestigiar el honor, valorar a la familia, propiciar la salud, a dar caridad, inclinarnos por lo justo, dignificar el respeto, elegir lo importante sobre lo urgente, desvalorar lo económico, desapegarse de la satisfacción de egos, disfrutar moderadamente el éxito y despegarse de los falsos bienestares, atenderíamos a la razón virtuosa y alcanzaríamos la felicidad. En consecuencia, predominarían las acciones positivas y justas, sobre las conductas ilegales, se daría una desaceleración a la corrupción, una disminución a lo ilegal y un avance práctico en la igualdad de oportunidades.

Para contribuir a ello, debe revisarse la legislación y llevarse a cabo distintas acciones multifactoriales legales, como son la revisión de la legislación, como se ha indicado en el punto que antecede, la educación a través de la inclusión de programas educativos con temas de civismo orientado al respeto a las instituciones y autoridades, de igualdad de género, respeto de derechos y cumplimiento de obligaciones; a la realización de campañas de concientización hacia la mejora del servicio, partiendo de la idea central de que el servicio público debe tener como fin la felicidad de la colectividad, la cual se logra a través del bienestar público. Su cumplimiento debe procurarse por convicción, porque se hizo la norma ante una necesidad que satisfacer, de acuerdo con conductas reiterativas que trastocan el orden público y el bien común.

Por ello, coincido con lo que afirma Oscar Diego Bautista al indicar que: “La Ética Pública tiene por objeto conseguir que las personas que ocupen un cargo público lo hagan con diligencia y honestidad, como resultado de la razón, la conciencia, la madurez de juicio, la responsabilidad, y el sentido del deber”.¹²

¹¹ Nietzsche, Federico, *Genealogía de la Moral*, traducida por Mares, Roberto, México, Grupo Editorial Tomo S.A. de C.V., 2016, p. 7.

¹² Bautista, Oscar Diego, *op. cit.*, p. 19.

En México han hecho falta más gobernantes y legisladores estadistas, como en Inglaterra, en donde el filósofo Jeremy Bentham, que culmina el utilitarismo del siglo XVIII amalgamó elementos de la literatura británica para sustentar una reforma a la legislación inglesa, a partir del bien común y la ley moral, la cual señala que:

El sistema jurídico está basado en una teoría sobre la ley y la moral, partiendo de que el bien común o bien público es una característica de los regímenes democráticos, la suma de los intereses de los individuos. Por ello afirma, que el legislador debe hacer leyes que promuevan el bien de la comunidad.¹³

Esta teoría utilitarista plantea el pasaje de la moral privada a la moral pública, partiendo del placer que todos los seres humanos persiguen y del dolor como aquello que todos los hombres deben evitar. Pero al placer como valor positivo se refiere a las sanciones que implican siempre dolores para el sancionado, no tanto se refiere al dolor de desacatar la ley. Justifica su teoría en que ningún motivo es malo, que el hombre busca un placer y trata de evitar un dolor. El lenguaje es clave para su entendimiento y las circunstancias que son factores que influyen sobre la sensibilidad al dolor y al placer de los individuos que les da felicidad.

Así, la teoría utilitarista basa el principio de utilidad como aquel que aprueba o desaprueba cualquier acción que se trate según la influencia que tienda a disminuir o aumentar el dolor y el placer y, en consecuencia, la felicidad. Este sistema tiene por objeto erigir la estructura de la felicidad por obra de la razón y la ley.

En otras palabras, se afirma que la teoría utilitarista puede servir como marco teórico para considerar acciones que disminuyan o frenen la corrupción, creando, modificando o derogando leyes, por otras que, a través del cumplimiento de su fin, logren la felicidad, el progreso, el fortalecimiento de la economía, mayor distribución de la riqueza y de oportunidades, entre otras acciones. Toda vez que, se considera que se pueden aprobar o desaprobar acciones legales o ilegales que se originen porque propician placer o causen dolor, respectivamente.

Por utilidad, señala el autor, a aquella propiedad en cualquier objeto, por la que tiende a producir un beneficio, ventaja, placer o felicidad. A medida que una acción de gobierno satisfaga esa felicidad colectiva, a través de los beneficios que aporten, será útil o no. Por tanto, el legislador debe tener en cuenta su intensidad y duración; su certeza y su proximidad o distancia; las clases de placer y de dolor que causan; la sensibilidad y las circunstancias que en ella influyan para el castigo o no. Distingue Bentham cuatro fuentes de placer y de dolor: físicas, políticas, morales y religiosas, y en la medida en que los placeres y los dolores correspondientes

¹³ Bentham, Jeremy, *Los principios de la moral y la legislación*, traducida por Margarita Costa, Editorial Claridad S.A., 2008, p. 7.

a cada una de ellas, son capaces de otorgar una fuerza obligatoria a cualquier ley o regla de conducta, pueden ser llamadas sanciones.

Sin duda alguna, la moral y el estudio de la ética, deben imperar en la creación de una ley, su modificación o actualización y considerar como fin último la felicidad de sus destinatarios, que como objeto y utilidad debe prevalecer; por ello, la conveniencia de su consideración en la reforma Constitucional anticorrupción, para lograr su eficacia. De lo contrario, lejos de constituir un sano ejercicio para disminuir el fenómeno social que habrá de abordarse, contribuirá como pretexto legal para justificarlo.

4. Apuntamientos sobre corrupción

Señala el experto internacional en corrupción Leslie Holmes, en su libro *¿Qué es la Corrupción?*, que la corrupción en su sentido natural se refiere a:

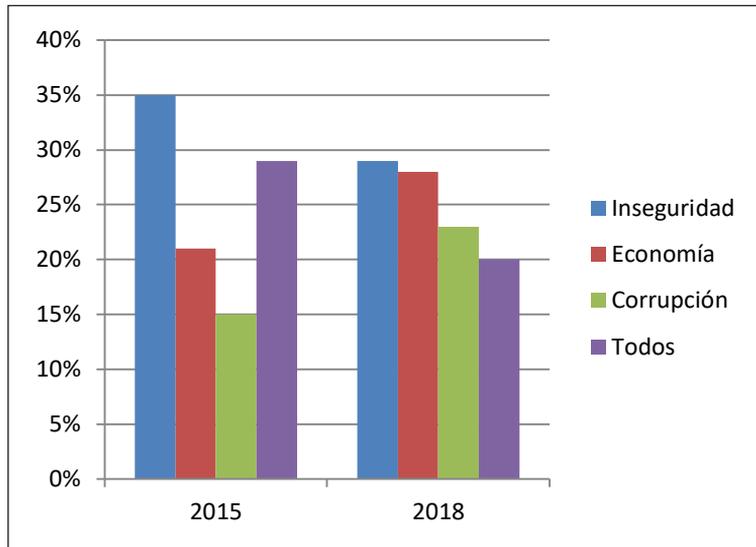
La impureza moral; que la palabra deriva del verbo latino que significa arruinar, contaminar, maltratar o destruir, según el contexto, y que ha sido utilizada para definir cualquier desviación de la norma que se considere impropia, que varía de acuerdo con la cultura. En la actualidad, se refiere a un comportamiento impropio vinculado con la posición de una persona en el gobierno. Afirma que la corrupción ha sido un problema desde el comienzo de la historia humana, que, junto con la descomposición moral, son los principales factores de la caída del Imperio Romano; que se ha presentado en distintas formas, por ejemplo, a través de la venta de indulgencias por parte de la iglesia católica.¹⁴

Es importante referir que, sin duda alguna, el tema de corrupción es un problema de gran preocupación, así como de ocupación mundial, tanto o más importante que la seguridad, la economía o el medio ambiente, porque estos grandes fenómenos son afectados por este otro fenómeno social e incide en su estadística, sin que esto sea algo reciente; es un problema del presente, pero también del pasado. El experto internacionalista en el tema, Leslie Holmes, refiere que desde el año 2010 una encuesta realizada sobre veinticuatro mil personas para la BBC en 26 países en 2010 y 23 en 2011, la corrupción era el tema más comentado para el público en general, por encima de la pobreza, el desempleo, el aumento de la alimentación, el cambio climático y terrorismo.¹⁵

¹⁴ Holmes, Leslie, *¿Qué es la corrupción?*, Editorial Granos de Sal S.A., 2017, p. 19.

¹⁵ *Ibidem*, p. 11.

Refiere el autor en cita que, según el Centro de Investigación Estratégica, Análisis de Opinión y Mercado, el interés de la sociedad civil en relación con el tema de corrupción ha ido en aumento; ya que, mientras que en 2015 constituía el tercer tema de interés para la sociedad civil en México con 15%, después de la inseguridad con 35% y la economía con 21%, en 2018 la corrupción constituyó el primer tema de interés para la sociedad mexicana, con 29%, por encima de los temas citados, (economía 28% e inseguridad 23%) (Parametría 2018).



Fuente: elaboración propia con base en los datos publicados por Parametría 2018.

Silvina Bacigalupo y Jesús Lizcano en su obra *Responsabilidad Penal y Administrativa de las personas jurídicas en delitos relacionados con la corrupción*, afirman que:

Uno de los problemas más importantes en el contexto internacional es el nivel de corrupción que existe en la mayoría de los países, que es un problema de este mundo globalizado y como tal, requiere de soluciones globales, de las organizaciones supranacionales y de la sociedad civil.¹⁶

¹⁶ Bacigalupo, Silvina y Jesús Lizcano, *Responsabilidad Penal y Administrativa de las Personas Jurídicas en Delitos Relacionados con la Corrupción*, Madrid, Eurososocial, 2013, p. 13.

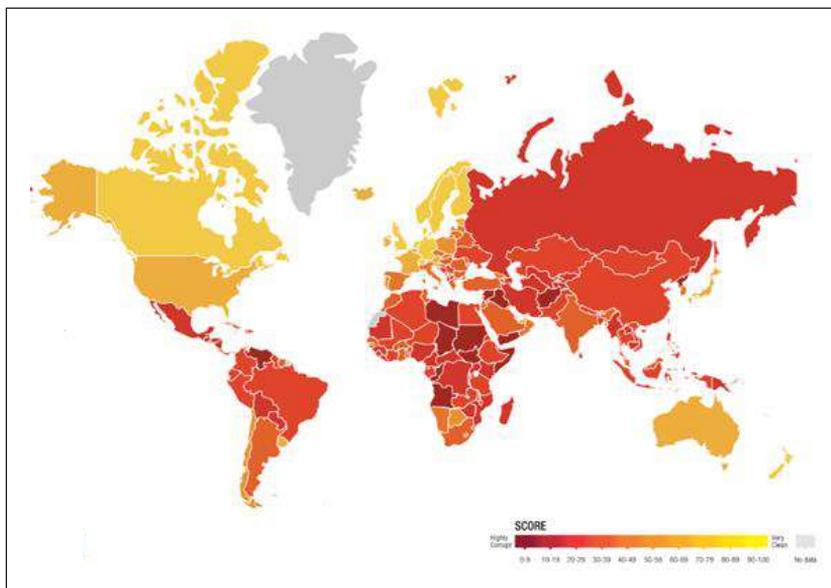
Se coincide cuando indican que la corrupción genera grandes cantidades de dinero opacas, que incrementan la deuda económica de los países, lo cual reduce los ingresos públicos, ya que se destinan a nutrir paraísos fiscales, de los cuales muchos están bajo la soberanía de países desarrollados.

De igual forma, afirman que la corrupción impide la libre competencia y genera costos económicos, ahuyenta a los potenciales inversionistas, porque hay un gran número de empresas con códigos de ética y con miedo, ya que, en países con alto índice de corrupción, los problemas legales, políticos o judiciales, son frecuentes. Por ello, la participación de la comunidad internacional ha sido muy activa.

Particularmente, se han ocupado los organismos internacionales en medir la corrupción, a clasificarla en sistémica, alta, moderada o baja corrupción, aun cuando es difícil de lograrlo. Sin embargo, sí es posible si se aproximan a través de mecanismos eficaces, por medio de denuncias, investigaciones a través de autoridades en una vía objetiva, o bien, a través de proxys como encuestas de percepción de corrupción a inversores nacionales y extranjeros, a expertos o a la ciudadanía en general, en las que se pregunten a los ciudadanos de experiencias particulares sobre pagos de soborno o extorsiones que sufren por parte de funcionarios del Estado.

Cabe resaltar que existe un instrumento importante que mide la corrupción a nivel internacional, publicado por la organización de Transparencia Internacional, el Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC), con el que se lleva a cabo un estudio de la mayor parte de los países del mundo y que señala el nivel de percepción que muestran los ciudadanos e instituciones en los distintos países sobre la corrupción, otorgando una calificación de 0 a 100 en donde 0 se considera el más corrupto y 100 el menos.

Así, se precisa que el IPC publicado en 2018, resalta que dos tercios de los países obtuvieron una puntuación por debajo de 50 con un promedio global de 43 puntos y del cual se desprende que los países menos corruptos son, en primer lugar Nueva Zelanda, con 89 puntos; en segundo lugar, Dinamarca con 88 puntos; y en tercer lugar, Suiza; Noruega y Finlandia con 85 puntos. Por el otro lado, los países más corruptos son Somalia, con 9 puntos; Sudán del Sur con 12 puntos y Siria con 14 puntos. Países y cuyos destinos se encuentran en guerra coincidentemente.



Fuente: imagen obtenida de la página oficial de Transparencia Internacional (2018).

Con base en la imagen anterior, se puede observar que hay una correlación entre corrupción y pobreza y que los peores resultados se dan en países poco desarrollados, con guerra y conflictos. También, dicho estudio ha señalado que entre las conductas más relevantes que afectan a la sociedad está la corrupción, definida como la utilización del cargo público en beneficio propio. Por eso, la preocupación de organizaciones internacionales de castigar a los funcionarios públicos nacionales y extranjeros, aun cuando en los últimos tiempos se ha preocupado también por las conductas corruptas del sector privado.

Por su parte, Inma Zamora, Directora del Programa Euro Social, al presentar la obra de Bacigalupo y Lizcano, indica que uno de los temas centrales en la agenda de desarrollo es la lucha contra la corrupción, ya que considera que este fenómeno social dificulta el buen gobierno, genera crisis política, social y económica, amenaza la seguridad interna y la internacional y amenaza la sustentabilidad de los recursos naturales. De ahí que afirma:

La cooperación de la comunidad internacional en la lucha contra este fenómeno y se destaca de la agenda internacional, la creación en 1993 de una Organización no Gubernamental (ONG) dedicada exclusivamente a combatir la corrupción, Transparencia Internacional que publica desde 1995 el Índice de Percepción de la Corrupción. En el mismo sentido, en 1996, 21 países de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ratificaron el Convenio Interamericano contra la corrupción y un año más tarde, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) aprobó sus lineamientos

generales para las empresas transnacionales en la lucha contra el soborno. Asimismo, en 2001 las Naciones Unidas aprobaron su Convención contra la corrupción para apoyar la cooperación internacional y asistencia técnica para la lucha contra la corrupción, con recuperación de activos, la obligación de rendición de cuentas, entre otro.¹⁷

Jolita Butkeviciene, Directora de América Latina y el Caribe señala que:

La corrupción no es un problema exclusivo de los países en desarrollo y afirma que la corrupción en la Unión Europea causa costes económicos hasta de 120 millones de euros por año, según estimaciones de la Dirección General Interior de la Comisión Europea, indicando que esta suma equivale al 1% de Producto Interno Bruto (PIB) de la Unión Europea, la zona económica más grande del mundo.¹⁸

En México, derivado de la reforma Constitucional anticorrupción de 2015, que entró en vigor en julio de 2016 para las dependencias federales, se precisó que harían lo propio las entidades federativas en julio de 2017; lo cual, a dos años de distancia, no se ha logrado en su totalidad. De igual manera, otro factor importante fue el cambio de gobierno a finales del año 2018, cuya campaña para ascender al poder se tuvo como discurso precisamente el combate a la corrupción. Sin duda, el tema más comentado hoy en día es la corrupción y la preocupación es cómo acabar con este mal social; pero, más que quedarse en el fenómeno de preocupación, debiera ocuparse de cómo combatirlo, realizando acciones contundentes a tiempos determinados, con medición de resultados.

Para proponer soluciones diversas a las hasta aquí comentadas, y más legales, es necesario referir un concepto de corrupción, ya que, para algunos, determinadas conductas son corruptas, para otros no, y otros más no lo saben; sin embargo, coincidiendo la mayoría en que la principal causa de su combate sin éxito, es precisamente su falta de definición. Los autores en consulta afirman que ni el documento vinculante anticorrupción ni la Convención de las Naciones Unidas Anticorrupción (UNCAC) se han puesto de acuerdo en su definición. La principal Organización No Gubernamental (ONG) anticorrupción, Transparencia Internacional, ha usado dos definiciones.

Por un lado, el más utilizado es el abuso de un cargo público para obtener una ganancia privada, utilizada incluso por el Banco Mundial. Por otro lado, Transparencia Internacional señala como corrupción el abuso del poder confiado a alguien para obtener una ganancia privada; la primera definición exige la participación de un funcionario del Estado, y la segunda que es más amplia, incluye el comportamiento ilícito de altos ejecutivos de empresas privadas o personas dentro del sector privado.

¹⁷ *Ibidem*, p. 7.

¹⁸ Citado por Bacilagupo, Silvina y Jesús Lizcano, *cit.*, p. 5.

La principal preocupación para saber si se trata de corrupción es no limitarla a acciones de comisión de fraude o aceptar sobornos, debe incluirse las incorrecciones sociales como es nombrar a miembros de la familia (nepotismo) o a amigos y colegas sin ser la persona más calificada para el puesto. Definir cargo público y ganancia privada son dos cuestiones que aumentan la problemática en la definición; sin embargo, lo importante es considerar corrupción o un acto de corrupción sin colocar más problemas en su propia definición, para que impere la sola acción de un servidor público o particular al obtener ganancias ilícitas derivadas del servicio público como lo propone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la propia del Estado al ser una copia de la primera en este punto.

La cultura es el factor determinante para la diferencia en la concepción de corrupción, ya que las creencias, las actitudes y los comportamientos dominantes o diferenciados de una u otra sociedad, que tienen relación con su religión, cultura o tradiciones, dan la base para su definición. Mientras en un lugar determinado puede una acción ser legal o bien vista, en otra región, la misma conducta puede ser una irregularidad, una falta o hasta una conducta ilegal.

De la interpretación cultural se han definido diferentes enfoques de corrupción, ya que lo que antes se describía como corrupción moderada o económica, ha sido llamada corrupción occidental; mientras que la corrupción social o tradicional ha sido clasificada como asiática.

Cabe referir los diversos términos o palabras en la obra de Holmes, para referirse a diferencias culturales en términos de sus actitudes hacia los lazos personales, en diferentes países, y valdría la pena analizar cada uno de ellos de acuerdo con la cultura, antes de referirse a ellos como actos de corrupción.

El concepto ruso de blat; refería a la propia relación que más bien son acuerdos informales entre personas para ayudarse mutuamente por medio de intercambios no monetarios donde imperaba la confianza y un sentido de reciprocidad; el concepto chino de guanxi, que son relaciones entre individuos o grupos y que incluyen obligaciones mutuas, a largo plazo y reciprocidad; el concepto estadounidense, networking que son lazos informales con el fin de obtener beneficios recíprocos y el concepto británico de old school tie, de viejos lazos escolares.¹⁹

Solo por puntualizar, debe señalarse que existen muchos fenómenos que coinciden con la corrupción o se le parecen; por ello, se ha interpretado en forma estrecha o amplia diferentes tipos de corrupción para distinguirla, como la corrupción administrativa o de bajo nivel; vaciamiento de activos por funcionarios y captura del Estado por redes de corrupción. Sin embargo, las formas más co-

¹⁹ Holmes, Leslie, *op. cit.*, p. 25.

munes de corrupción es la utilización de sobornos y regalos, pero no necesariamente deben estar presentes, ya que puede haber desviación de fondos derivados de un funcionario público que ocupa su cargo, pero no tuvo soborno alguno. De igual forma, deben precisarse factores como la intención del que da el regalo, la expectativa de quien lo recibe, la oportunidad del regalo y el valor de este, así como la disposición jurídica y la aceptabilidad social para considerar si es acto de corrupción o no.

Gran importancia debe darse a la delincuencia empresarial y a la de cuello blanco; tan es así, que en México fue determinante en la reforma anticorrupción. En el año 2000, afirma Holmes que Transparencia Internacional consideró en la definición de corrupción, que esta también puede ocurrir en el sector privado.

De acuerdo a la norma legal, puede considerarse que hay corrupción siempre que se den los elementos determinados para tal efecto en el ordenamiento jurídico correspondiente; de tal forma que, si no se acreditan los elementos específicos diseñados para acreditar tal hecho o acción, puede que no exista el fenómeno. La preocupación nace cuando la norma legal no lo señala y entonces se deja a la interpretación o discrecionalidad su determinación.

En la legislación mexicana, particularmente en la materia administrativa, se acude a la interpretación y al uso de facultades discrecionales ante la falta de regulación, particularmente en el nombramiento de servidores públicos, que ante la ausencia de regulación, se cae en el extremo de que el sector salud puede ser dirigido por abogados o administradores de empresas, o bien el sistema educativo, por médicos y las áreas médicas por administradores. De igual forma, en los órganos jurisdiccionales, si bien se cumple con el requisito de licenciatura en Derecho, no se cumple con otros requisitos, como lo es la experiencia en la materia, la especialización que la norma exige, pero que en la práctica no se hace realidad, basta con los años de egresar de la licenciatura, porque se usan estos espacios para designaciones discrecionales.

Cabe reconocer a hombres de Estado que apoyaron la carrera jurisdiccional; incluso, en alguna ocasión justamente se decidió que todos los secretarios de acuerdos de un órgano jurisdiccional fueran magistrados, o bien en otro periodo se apoyó de manera significativa a la igualdad de género, por lo relevante y la buena intención de los dirigentes del momento que intervinieron en ese momento histórico. Pero no puede dejarse a la coincidencia de la política pública del momento o la decisión de buenos hombres y mujeres; debe, por el contrario, garantizarse en la norma fundamental o en la legislación secundaria. En este sentido, el primer desacierto de este sistema anticorrupción que solo modificó unas cuantas leyes y no las leyes orgánicas en cuanto a la estructura y requisitos de ingreso al servicio público y su permanencia, tal pareciera que hay suficientes espacios para los conocidos, amigos, políticos que no quedaron en el cargo por el que participaron en

elecciones y que los órganos jurisdiccionales se vuelven refugio de todos, menos de impartidores de justicia con vocación.

La corrupción es un problema que afecta a la sociedad, a la vida del hombre, a la economía de los estados, a su seguridad, al sistema político, a la actividad legislativa, a la administración pública, a las relaciones internacionales, al medio ambiente, y a la inversión. Por ello, su solución, o por lo menos su disminución, se logrará a través de políticas públicas y acciones de gobierno certeras, así como de la participación de la sociedad e iniciativa privada, de las áreas educativas, de cultura y la investigación. Es por esto la decisión del tema en desarrollo y la propuesta de solución multifactorial; no basta con una reforma legislativa, como lo es la reforma constitucional anticorrupción.

La medición es un camino eficaz para determinar el avance del problema social, las estadísticas oficiales legales o económicas dan parámetros de que la corrupción ha aumentado o en su caso, disminuido en un país, Estado o lugar determinado y, en consecuencia, si las decisiones para combatirla o políticas públicas han funcionado o no. Transparencia Internacional ha valorado las estadísticas o mediciones de percepciones de la corrupción y se precisan algunos datos derivados del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) del año 2012, que cita el autor y experto internacionalista Holmes, que coincide con las estadísticas actuales para el año 2018, y se señalan ambas para demostrar que no han cambiado las cosas a pesar de los esfuerzos que se han hecho a nivel internacional y nacional, ya que los países, que desde entonces se percibían menos corruptos, lo siguen pareciendo y los más corruptos de igual forma:

Los países nórdicos como Dinamarca, Finlandia, y Nueva Zelanda están altamente calificados con 9.0, seguidos de Suecia, Singapur y Suiza con 88, mientras que considera a Somalia, Corea del Norte, Afganistán con una calificación muy baja de 174.²⁰

El autor Holmes también refiere que:

Transparencia Internacional introduce el *Bribe Payers Index* (Índice de Pagadores de Sobornos - BPI) y este coloca a México en el año de la obra, en una posición 26 con una calificación de 7.0, considerándolo un país con empresas altamente sobornables, solo por arriba de Rusia y China con 6.1 y 6.4 respectivamente; punteando en calificación a países como Holanda Suiza y Bélgica con calificación de 8.7 con los menores índices de aceptación de sobornos en sus empresas.²¹

De acuerdo al IPC del año 2018, se muestra un estancamiento de la lucha contra la corrupción, en la mayoría de los países, y se afirma que dicho análisis

²⁰ *Ibidem*, p. 70.

²¹ *Ibidem*, p. 125.

revela que esta acelera su ritmo. El IPC, revela la incapacidad de la mayoría de los países para controlar la corrupción. Se afirma, por su directora ejecutiva, que es necesario seguir trabajando para fortalecer los mecanismos de control y equilibrio y proteger los derechos de los ciudadanos, porque más de dos tercios de los países analizados obtienen menos de 50 puntos. La puntuación media era tan solo de 43 y se indica que desde 2012 solamente 20 países han mostrado mejoras significativas en sus respectivas puntuaciones, y en otros han empeorado sus puntuaciones significativamente, como es el caso de México, el cual para el año 2018 ocupa el lugar 138.

A fin de actualizar estos datos, se consulta el IPC 2018 de Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana 2019, al destacar los resultados en países pertenecientes al G20 (Transparencia Internacional, 2018), se advierte lo siguiente:

Índice de Percepción de la Corrupción 2018

País	Calificación en el IPC	Posición global
Canadá	81	9
Alemania	80	11
Reino Unido	80	11
Australia	77	13
Japón	73	18
Francia	72	21
EEUU	71	22
Corea del Sur	57	45
Italia	52	53
Arabia Saudita	49	58
Sudáfrica	43	73
India	41	78
Turquía	41	78
Argentina	40	85
China	39	87
Indonesia	38	89
Brasil	35	105
México	28	138
Rusia	28	138

Fuente: Elaboración propia con base en Transparencia Internacional (2018).

Con base en lo anterior, se concluye que continúan con las mejores calificaciones los países nórdicos desarrollados, y en consecuencia con menor índice de corrupción, que los países en vías de desarrollo; y que México solo está por arriba de Rusia, con calificación a la baja y, en consecuencia, con alto índice de corrupción.

David Arellano Gault refiere un concepto más moderno y define a la corrupción como:

El abuso de un poder encomendado que busca obtener beneficios indebidos, y precisa que la definición tiene la gran ventaja de posicionar al concepto como un asunto que afecta a toda organización y no sólo a las del sector público. Así, considera la importancia de entender a la corrupción como una relación social que intercepta a lo colectivo y a lo privado desde un punto de vista valorativo y no solo una decisión de individuos²²

Refiere el autor en consulta, que la corrupción es un concepto paraguas de diferentes actos y lógicas sociales, lo que la hace una línea de investigación y amorfa, más propensa a discursos moralistas y a centrar el análisis del fenómeno como, si la corrupción fuera solo una desviación de comportamientos de individuos. Se olvida que la corrupción se torna sistémica, que significa que, existe en todos niveles de organización de las unidades políticas y administrativas y en instituciones organizadas, donde los actores son agentes proactivos que organizan y preservan las condiciones de estabilidad que abonan a su aumento y conservación.

Por otra parte, señala David Arellano, que la corrupción en México es una forma exitosa de relación social, que permite que haya una cierta forma de reciprocidad entre diversos agentes; pero también una trampa social, ya que todas las personas y organizaciones estarían mejor sin ella. Por ello, resulta necesario estudiar la corrupción como a un sistema y así comprender sus alcances y efectos para combatirla.²³

La corrupción es un acto discreto que se expresa entre individuos y agentes sociales; se sostiene de un marco de reglas informales que hacen de una cadena amplia de comportamientos sociales, normales y repetidas por muchos actores en forma consistente, un sistema organizado, una dinámica social. La vida de los mexicanos está constituida por una serie de actos donde la corrupción es una constante. Afirma el autor que en México, desde la práctica normal de comprar puestos públicos en la época de la colonia, hasta la corrupción abierta en el sistema político democrático actual, ha sido conveniente para permanecer y proliferar.

²² Arellano Gault, David, *¿Podemos Reducir la Corrupción en México?*, México, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, 2018, pp. 11-12.

²³ *Ibidem*, p. 14.

Importante comentario refiere Arellano Gault al precisar que la corrupción no es solamente un asunto de cultura o moral, ya que en México existe un pueblo proclive a desobedecer cualquier marco normativo para actuar conforme al uso y las conveniencias de reglas no escritas o costumbres que permiten a la propia norma no ser sancionada.

Asimismo, señala el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) para el año 2010, que no existe al respecto estudio más reciente sobre cómo afecta la corrupción a los hogares mexicanos. Identificó 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales y municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. Afirma que, en ese año, una mordida costó en promedio 165 pesos a cada mexicano. No obstante, se estima que se realizan más de 200 millones de pequeños actos de corrupción en el país al año, generando un costo de entre 2 y 10% del Producto Interno Bruto (PIB) (IMCO, 2015).

La corrupción es sustantivamente un problema ético, afirma Arellano ya que un acto ético tiende a ser pensado como aquel que realiza el actor porque lo considera virtuoso, bueno o justo, sin importar el beneficio o el costo que el actor tenga que sacrificar o pagar. Así, de acuerdo con su pensamiento, la incidencia de actos corruptos depende de la expresión de una construcción del mundo sobre la base de lo bueno y lo malo, en consecuencia del apego de los individuos a determinados valores sociales u organizacionales. Por eso, afirma que su combate tiene que ver con el fortalecimiento de principios éticos, como la lealtad a la organización.²⁴

Los actos corruptos del sector público, manifiesta Arellano que desnaturalizan su esencia, y hacen que no se regule el ejercicio de la función pública de gobierno y quebrantan las instituciones eficaces y democráticas. Existe corrupción si un funcionario, que es la persona que ha aceptado la obligación de actuar en representación del interés general instituido en un marco legal específico, sacrifica dicho beneficio en favor propio o de un tercero. Es posible hablar de corrupción en el sector público cuando se dan tres circunstancias: una norma clara y transparente quebrantada, un funcionario que la quebranta y la apreciación clara de que dicho beneficio es obtenido como consecuencia directa de acto corrupto.

La corrupción puede convertirse en un sistema, en un marco donde muchas personas y organizaciones participan siguiendo ciertas reglas y normas para poder participar en el sistema mismo, ocurrencias informales y que prevé sanciones a los que las violen. Por ello, fomentar la cultura ética, con valores humanos, dará como resultado una transformación institucional.

²⁴ *Ibidem*, p. 42.

Los instrumentos anticorrupción generan mucha expectación en principio, pero al final tienen un impacto limitado. Las auditorías como instrumento de rendición de cuentas sirven para enfrentar situaciones de corrupción dentro de las organizaciones, son técnicas de control que permiten examinar y evaluar la eficiencia de los resultados de los organismos sociales en relación con las metas fijadas, los recursos humanos, financieros y materiales empleados, los métodos y controles establecidos y su forma de operar. Asimismo, hacen un estudio de las metas de la actividad organizacional y se convierten en instrumentos de rendición de cuentas con diferentes criterios. Así, las auditorías son instrumentos anticorrupción muy específicos para localizar posibles oportunidades y actos de corrupción, con el fin de que sean investigados.

No obstante, la auditoría presenta limitaciones, como indicios de oportunidades de corrupción, al enfrentarse a una corrupción sistemática. Solo se trata de una alerta inicial, pero un medio muy usual en México para iniciar procedimientos contra la corrupción.

Otro enfoque muy importante como medio para combatir la corrupción es la idea de imposición de sanciones ejemplares, y medidas preventivas; por ello, la conveniencia de revisar el sistema de sanciones. Así, el tratadista Arellano, con Walter Lepore, e Israel Aguilar refieren como instrumentos eficaces para combatir la corrupción, el mecanismo de sanciones. A causa de ello, precisan que se ha observado en México en los últimos años el surgimiento de múltiples leyes, reglas, normas y organismos encargados de combatir la corrupción, que no han cambiado el panorama, sino, por el contrario, se considera que si bien algunas conductas han dejado de ser delitos o conductas graves, y en consecuencia, sus sanciones han disminuido, otras han sido incrementadas en sus plazos, como las destituciones.²⁵

Se puede considerar la reforma Constitucional anticorrupción como este nuevo intento de mecanismo legal para combatirla, pero después de casi dos años de su implementación no ha dado los resultados esperados, o por lo menos no se percibe así por la opinión pública, como lo demuestra el IPC. A dos años de distancia en lo local y a tres en la federal, se continúa en la instrumentación del sistema, sin criterios definidos, o no publicados; se sigue en la capacitación, en la mayoría de los órganos de investigación y, por tanto, no se han impuesto sanciones ejemplares.

Esto constituye un nuevo problema, una gran maquinaria humana y recursos destinados a este ejercicio, con muy pocos resultados, lo que ocasiona que quienes han sido contratados para combatir un mal social, pueden estar inmersos en este mismo, al no justificar con resultados la actividad encomendada, que es comba-

²⁵ *Ibidem*, p. 61.

tir este fenómeno social. Esto, debido a que no han dado estadísticas de trabajo consolidado y resultados alentadores y sí, en cambio, perciben remuneraciones sin realizar un trabajo, sin justificar sus percepciones. ¿Será que tres o dos años no sean suficientes para instrumentar esta gran reforma?

El especialista Arellano señala que:

Comprender y combatir la corrupción implica aceptar y reconocer que no hay soluciones totales ni completas, que ninguno de los instrumentos intentados hasta ahora, es capaz por sí mismo de eliminar el fenómeno social. Lo que es posible es estudiarlo, diagnosticarlo, experimentar con él y afectar a la larga el marco de relaciones sociales que los sostiene, es posible acotarla, disminuirla, reducirla, controlarla y minimizarla, pero no eliminarla.²⁶

El concepto de corrupción más usado, afirma Bacigalupo, y Lizcano anteriormente citada su obra, que es aquel entendido como abuso del poder en el sector público, en beneficio particular o privado, sea directo o indirecto, con incumplimiento de normas jurídicas.

Al respecto, afirma Irma Sandoval Ballesteros, en un artículo publicado en la revista mexicana de Sociología número 8, que:

La corrupción es un problema institucional y político que requiere de soluciones de la misma naturaleza, cuyos principales problemas surgen de la estructura política piramidal sobre la que funciona debidamente institucionalizada, y en la que los burócratas se ven obligados a extorsionar a los ciudadanos por órdenes superiores o por inercias políticas y organizacionales.²⁷

5. La corrupción en México

En México, la corrupción ha sido la forma de ser del régimen político que, por años, ha gobernado. Es la explicación de su longevidad, pero también es la causa de su derrumbe. Afirman los coordinadores Carbonell y Vázquez en la presentación de la obra *Poder, Derecho y Corrupción* que:

La corrupción en México no es extraña, era una cuestión simplemente práctica, tema que no se abordaba por los medios de comunicación, que no formaba parte de la agenda pública, y solo era objeto de crítica por quienes no recibían “el reparto del pastel”, no había escrúpulos para participar en procesos que hoy son prácticas corruptas.²⁸

²⁶ *Ibidem*, p. 20.

²⁷ Sandoval Ballesteros, Irma Eréndida, “Enfoque de la corrupción estructural, poder, impunidad y voz ciudadana”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 8, núm. 1, 2018, p. 121.

²⁸ Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Grupo editorial siglo veintiuno, IFE, ITAM, 2011, p. 7.

El crecimiento del pluralismo social y político, los mayores niveles de escolaridad, la diversidad de las fuentes de información, la independencia de ciertos medios de comunicación, algunos trabajos académicos, la reforma Constitucional anticorrupción y el cambio de gobierno del pasado año, son factores que han producido un cambio importante de actitud hacia ella. Es común encontrar noticias con temas de combate a la corrupción, hechos de corrupción y hasta de un programa para combatirla.

Solo por citar un ejemplo, y demostrar que hoy en día el tema de corrupción es de lo que se habla, el 29 de mayo de 2019, al consultar uno de los diarios de mayor circulación nacional, *El Universal*, señala que: “la Fiscalía va en contra por lavado y cohecho”. El tema y preocupación de hoy es la corrupción, la aspiración es que se ocupen de combatirla.²⁹ De igual forma, en el periódico *El Reforma*, de 11 de junio de 2019, se considera como nota de sección Ciudad, “Frenan por corrupción 42% de construcciones”.³⁰

Estas notas que se eligen únicamente pretenden mostrar que en la actualidad basta con abrir un diario, un periódico o escuchar una noticia en la radio o la televisión para estar ante la referencia de un acto de corrupción. Destacan aquellas noticias que investigan a un ex servidor público, a una empresa que ha licitado en algún concurso público, o de autoridades que, en el ejercicio de su encargo, han realizado actos de corrupción.

Es importante destacar el avance que se ha dado para combatir este fenómeno social y que, en el pasado, durante la etapa fuerte del autoritarismo, el poder gubernamental no tenía contrapeso alguno, no se llamaba a cuentas a los funcionarios, no existía un Poder Judicial independiente ni los ordenamientos jurídicos contemplaban mecanismos y procedimientos e instituciones necesarias para las responsabilidades de los servidores públicos. Por el contrario, en 2019, se transita a una realidad contraria, con posibilidad de que no solo se cambie y se pueda llamar a cuentas a los autores de alto nivel involucrados en este fenómeno social, sino que se hagan realidad las sanciones ejemplares, no solo en el papel, sino en la realidad.

Lo que ocurre en México no es propio del país en vías de desarrollo, sino de América Latina, en los casos de Argentina y Colombia, en donde ex presidentes de la República han sido procesados y liberados en el primer caso, por contrabando de armas, y en el segundo en donde se descubren cuantiosos desfalcos en el pre-

²⁹ El Universal 29 de mayo de 2019.

³⁰ El Reforma 11 de junio de 2019.

supuesto educativo.³¹ Se agrega en este trabajo, la sola referencia el caso del ex presidente Lula da Silva, quien fue condenado por caso de corrupción pasiva en el caso Petrobras; o el asunto del ex presidente peruano Alan García, en el caso Odebrecht, cuya muerte se dio a conocer apenas en abril de este año, por referir que la corrupción no es caso de un país.

“*La clandestinidad es el espacio de la corrupción y se alimenta de la opacidad*”, palabras muy duras pero reales del autor, que deben servir de reflexión para fomentar la cultura de denuncia de conductas indebidas o actos corruptos, alentar a la ciudadanía para que lo haga; auxiliándole en la denuncia, en el proceso con medidas de protección y cambiando la norma para que no sea bajo la responsabilidad del denunciante, sino como una política pública de protección y mecanismos. Lo anterior, para que se hagan transparentes las actuaciones de los servidores públicos de todos los niveles de poder, un camino de gobiernos transparentes que no se quede en la forma, pues no bastan las ventanas transparentes en las oficinas públicas, sino hacer públicas las actuaciones de los servidores públicos, con mecanismos tecnológicos como cámaras de vigilancia y una política pública de gobiernos abiertos. Ante la falta de estas acciones, se fomenta la corrupción.

Es cierto que mucho se ha hecho y están cambiando las prácticas públicas en órganos jurisdiccionales, haciendo públicas las audiencias y sesiones de plenos, pero falta mucho por hacer, principalmente en las áreas de la administración pública donde se genera el acto administrativo proclive a la corrupción. Por ello se necesitan medios más eficaces para combatirlos, no solo de puertas abiertas, sino de ventanas transparentes en lugar de paredes oscuras o cortinas, de áreas de sugerencias y quejas. En el caso de la opacidad, tratándose de corrupción, la prensa, la investigación, las políticas públicas, la denuncia, la actuación de los órganos de combate, las auditorías, la transparencia en el ingreso, ejercicio y destino de los recursos públicos son algunos mecanismos para combatir esta realidad social y contribuir a disminuirla, pero no son todos.

Desde la trinchera que corresponda, la academia, la investigación, la educación, el hogar, debe actuarse, denunciando conductas ilegales para evitar la clandestinidad, y hacer lo que corresponda a cada quien para evitarla, disminuirla y no alimentarla. De esta manera, se debe dejar de participar con conductas reiteradas como dar dinero a cambio de favores mínimos, como sacar una copia, sin el pago del derecho, avanzar en las formaciones de inscripciones escolares o dar una dádiva para no ser multados por pasarnos un alto o desatender una señal de tránsito; o qué decir de las prácticas comunes de dar dádivas para que hagan lo

³¹ Roemer, Andrés, “Análisis Económico de la Corrupción” en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder Derecho y Corrupción*, México, Grupo editorial siglo veintiuno, IFE, ITAM, 2011, p. 274.

que de manera gratuita deben hacer los servidores públicos, solo por dar algunos ejemplos.

Es necesario obligar al Estado a informar, crear mecanismos nuevos y flexibles de verificación del gasto público, incentivar la participación de la sociedad civil en los procesos de licitaciones importantes, dictar leyes de acceso a la función pública, que hoy son una realidad, solo que se requiere hacerlas cumplir, dictar las medidas y técnicas de las reuniones públicas de los funcionarios donde cualquier ciudadano interesado pueda participar, intervenir en procesos licitatorios públicos internacionales; son pasos para combatir la corrupción.

Susan Rose-Ackerman, una de las más importantes expertas internacionales citadas en la presentación de Carbonell y Vázquez, refiere la relación entre la corrupción y la economía global y las líneas de acción, así como los esfuerzos internacionales para combatir la corrupción al poner en juego recursos económicos a través de organismos internacionales, ayuda de carácter logístico y financiero, reducción de la disponibilidad de pagos de sobornos por empresas transnacionales y programas internacionales para control de flujo de fondos ilícitos. Sin duda, una estrategia internacional debe ser una forma de solución al problema, disminuir la corrupción en esta era de globalización, ya que la corrupción forma cadenas de acción en lo local, lo nacional y en lo internacional.

Casi todos los autores en consulta proponen el ejercicio de la denuncia. Así, se refiere algunos programas de otros países que constituyen importantes esfuerzos para solucionar el problema de corrupción que se ha infiltrado en los menos imaginables espacios, como los movimientos “manos limpias” en Italia o la actuación de los jueces de la Audiencia Nacional en España, y la autonomía de los fiscales y la independencia de la acusación pública, que permitan una eficaz persecución de la corrupción. Sin embargo, determina Carbonell, que ningún intento de estrategia de reforma institucional para combate a la corrupción sería posible si no es capaz de incidir en los niveles éticos de los servidores públicos, y agregaría, en quiénes formarán parte o tendrán la alta responsabilidad de realizar tal tarea con altos valores de compromiso ético, no como una demagogia, sino como una estrategia de los buenos diseños institucionales, que explique a la ética como una necesidad insoslayable del servicio público.

Adicionalmente, es necesario fomentar el compromiso personal de cada funcionario y de cada ciudadano que participe, cuidar los perfiles, experiencia y actitud al nombrarlos. En otras palabras, abonar a la carrera jurisdiccional calificada a través de concursos públicos de oposición y exámenes de permanencia, contribuiría a recuperar la confianza en las instituciones, lo cual sería un mecanismo eficaz de combate a la corrupción, ya que no pueden tener en sus manos el combatir jurisdiccionalmente la corrupción quienes no tienen el perfil idóneo.

En abono a lo anterior, es pertinente señalar lo que refiere Adela Cortina, que la tarea de una ética pública es generar convicciones, forjar hábitos desde los valores, y las metas que justifiquen su existencia, ya que una confianza no se logra solo multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones.

Podrían darse más conceptos de corrupción sin llegar a dar uno que satisfaga en sus elementos la posibilidad de coincidir y menos que con su logro se pueda combatir; lo cierto es que se menciona alguno que tiene que ver con la norma jurídica, como lo señala Garzón, en el artículo acerca del concepto de corrupción en la multicitada obra coordinada por Carbonell y Vázquez, que el concepto de corrupción está vinculado con el sistema normativo respectivo, ya que no es posible referir a la corrupción sin un marco normativo dentro del cual se produce el acto o actividad calificada como corrupta.³²

Ese sistema normativo es el conjunto de reglas que regulan una práctica social. En los actos de corrupción interviene un decisor que no necesariamente debe tener el carácter de autoridad. Los deberes posicionales se deben distinguir de los naturales, ya que en estos últimos no importa el papel posicional que se desempeñe, mientras que los posicionales se adquieren al aceptar el cargo, papel o posición a desempeñar, que se traducen en algunos casos en obligación.

Si es la corrupción una violación al sistema normativo, para combatirse eficazmente, debe reflexionarse sobre cuáles son los recursos que pueden utilizarse en ese sistema normativo para lograrlo. Al respecto, refiere Garzón los siguientes:³³

- Eliminar la posibilidad de obtener ganancias extra posicionales, como lo sería la sustitución de las decisiones discrecionales por decisiones mecánicas.
- Estableciendo un sistema de sanciones severas para la violación de las obligaciones.
- Convencer a los servidores públicos de que vale la pena ser honesto.
- Contar con decisores leales a la institución, “a la camiseta” diría en palabras coloquiales, una razón más para propiciar el servicio civil de carrera.
- Aumentar los principios de publicidad en las decisiones y procedimientos.
- Reducir el ámbito del poder decisorio del Estado y aumentar el de las decisiones directas de los ciudadanos en el nombramiento de los funcionarios.

³² Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del Concepto de Corrupción”, en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Grupo editorial siglo veintiuno, IFE, ITAM, 2011, p. 21.

³³ *Ibidem*, p. 34.

Se considera indispensable dentro de una reforma legal al marco normativo, revisar lo relativo a nombramientos de quienes intervienen en las distintas tareas desde el origen, o los procedimientos que crean el acto administrativo, lo revisan, lo sancionan, lo juzgan, revisando perfiles idóneos de acuerdo con la actividad propia, cumplimiento de requisitos, sistema de remuneraciones e incentivos para solventar las necesidades, como el servicio civil de carrera o la propia carrera jurisdiccional, exámenes de oposición para el ingreso y permanencia, además de presupuesto para garantizar independencia y autonomía. Un gobierno transparente es el camino que debe seguirse, como se ha hecho desde las diversas reformas Constitucionales de responsabilidades y renovación moral y la gran reforma en materia de transparencia de 2014, que regula el derecho de toda persona de acceder a la información pública gubernamental.

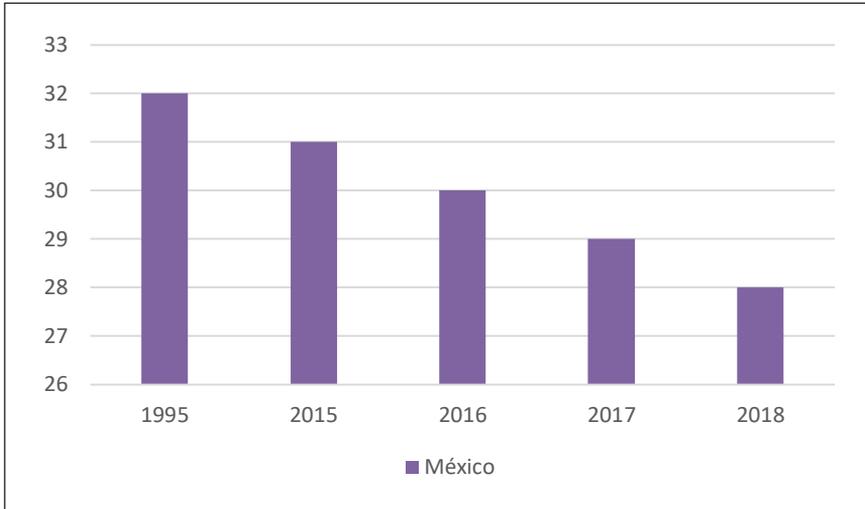
En palabras de Andere, las sociedades no tienen que ser perfectas para ser felices, dado que las decisiones y acciones del ser humano son impredecibles, una combinación de democracia, transparencia, crianza y educación son suficientes para lograr un ambiente de vida razonablemente bueno para la mayoría de nosotros. Es fundamental reconsiderar, redimensionar a la democracia, a la transparencia y a la educación como los cimientos de las nuevas sociedades del siglo XXI.³⁴

La corrupción es una degeneración, no es endémica al ser humano, a su naturaleza, ni a la de las sociedades; es un problema moral o fenómeno social, una deformación originada por las ineficiencias, las imprecisiones y la ausencia de reglas del juego claras, que definan lo que le pertenece a cada quien, en forma de derechos, lo que le toca como obligaciones, y que estos sean coherentes y exigibles. La corrupción emerge porque las instituciones no funcionan como deberían; es sistémica, es producto de un sistema o conjunto de soluciones ineficientes. Es decir, surge a partir de instituciones incompletas, deformadas, de malos arreglos institucionales. Un mal sistema de procuración e impartición de justicia con arreglos institucionales mal diseñados.

Son tres fuentes que propician la corrupción de acuerdo con el autor Andere, los esquemas de crianza (mala crianza), educación, ignorancia y la justicia, que se traduce en injusticia, y refiere que, en la última medición de Transparencia Internacional, México se ubica como uno de los países menos transparentes del mundo; su avance es negativo.³⁵ La siguiente tabla muestra el desempeño de México en el Índice de Percepción de Corrupción en los últimos cinco años:

³⁴ Andere, Eduardo M., *Democracia, Transparencia y educación. Demagogia, corrupción e ignorancia*, México, Editores siglo veintiuno, 2018, p. 15.

³⁵ *Ibidem*, p. 51.



Fuente: elaboración propia con información de Transparencia Internacional (2018).

De lo señalado hasta aquí, se puede considerar que todos los autores y expertos citados coinciden en el avance de la corrupción, en la importancia de su disminución y erradicación, que no es fácil. Se trata de un fenómeno social sistémico y multifactorial, cuya solución debe tener varias oportunidades sistemáticas relacionadas, con valores y actitud moral, educación, legalidad y transparencia; por lo que debe revisarse el marco normativo y cuidar que se den reglas claras, transparentes y multifactoriales en este nuevo diseño y no repetir errores del pasado, que lejos de abonar a disminuir la corrupción, han sido caminos idóneos para incrementarla.

Por eso, los países en afán de solucionar tan alta preocupación, han hecho lo propio y México no es la excepción. Ha dado pasos a un nuevo sistema de responsabilidades, a toda una reforma de transparencia, hasta una reforma Constitucional anticorrupción, que si bien no han considerado los diversos aspectos multifactoriales, los intentos por combatirlo son claros avances al respecto.

6. Sistema de responsabilidades en distintas reformas constitucionales

Refiere Ana Elena que el título IV de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “De los servidores públicos”, relativo al sistema de responsabilidades, es un diseño confuso y poco orientador sobre qué deben hacer los servidores públicos, y en caso de no hacerlo, tampoco dice cómo se debe sancionarlos. Indica que de manera genérica, señalaba la anterior Ley Federal de Responsabilidades, es decir antes de la reforma anticorrupción de 2015, que todo

servidor público debía actuar con la máxima diligencia en el cargo conferido y que debía abstenerse de cualquier acto u omisión que causara la suspensión y deficiencia del servicio, o implicara abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. Se trata de señalamientos generales, hasta subjetivos, que hacían difícil su cumplimiento, su aplicación al caso concreto, y su sanción.

Cabe precisar que, a partir de la reforma anticorrupción, el sistema de responsabilidades ahora refiere que el objeto es establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos y establecer las faltas administrativas graves y no graves, las sanciones aplicables y los procedimientos para su aplicación. Los principios que rigen su actuación son de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, integridad. No obstante, tampoco se logra un sistema de responsabilidades directas y precisas, y su sanción correspondiente, y sí, por el contrario, da lugar a mayor confusión en el tratamiento de conductas graves y no graves.³⁶

Se coincide con la afirmación de la autora, quien ha pretendido garantizar un sistema eficiente de combate a la corrupción, mediante la inclusión de todo aquel que desempeña un cargo público o maneja recursos públicos; sin embargo, por lo general están limitadas a enunciar al conjunto de sujetos, conductas y procedimientos para la persecución de hechos ilícitos confusamente normados, unas veces como delitos, otras como causales de responsabilidades administrativas, y otras más, como política públicas.

Estos intentos de lograr un adecuado sistema de responsabilidades que resulte eficaz, han sido insuficientes para el fin pretendido. El sistema actual, recién reformado y ni siquiera concretado, sigue siendo ineficaz y mientras tanto, la corrupción en México ha penetrado todas las relaciones entre los ciudadanos y el Estado; Enrique Krauze, quien ha denominado el desaliento de los mexicanos, señala que hay una gran desconfianza hacia el gobierno, hacia los partidos y los representantes populares.³⁷ A causa de lo anterior, 80% de los mexicanos considera que el combate a la corrupción es ineficaz y que los servidores públicos no actúan por el interés público.

En los últimos años, los académicos, los medios de comunicación y la sociedad civil, han puesto atención en el tema. La exigencia de la sociedad civil por ocuparse de la corrupción es mayor; así se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, a través de la reforma a los artículos 73º, 79º, 109º y 113º constitucionales. Lo

³⁶ Fierro, Ana Elena, *Responsabilidades de los servidores públicos, del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 23.

³⁷ Kraus, Enrique, *Desaliento de México*, 2016, *cit.* Fierro, Ana Elena, *Responsabilidades de los servidores públicos, del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 24.

anterior, si bien constituye un gran avance jurídico, al tomar medidas importantes respecto a los procedimientos de rendición de cuentas, fortaleciendo a la Auditoría Superior de la Federación y clarifica los procedimientos de fincamiento de responsabilidades que serán resueltos por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se limita aún dicho sistema a la persecución y sanción de conductas ilícitas.

Relevante posicionamiento de la autora Fierro, que se hace propio para afirmar que un sistema normativo de responsabilidades debe dar una solución integral al problema, debe considerar que la corrupción es un problema de acción colectiva, donde no existe realmente un principal interesado en que el actuar de los funcionarios sea probo y honesto; ya que lejos de pretender restringir el uso de bienes públicos, pareciera que hay incentivos para todo el que pueda hacer uso privado de los bienes públicos. Señala categóricamente que el sistema de responsabilidades debería entenderse como el cuerpo normativo que promueve el actuar responsable de los servidores públicos a partir de un conjunto de principios que los guíen; estableciendo con claridad que su fin principal es la protección de lo público, y que su función es servir al interés público y no servirse de él. Sin duda alguna esta afirmación debe ser una frase que impulse el correcto actuar público; el servicio debe estar para servir y no servirse de él.

Se hace una breve referencia al sistema de responsabilidades, afirmando que desde la Constitución de 1917, dicho sistema se ha limitado a enunciar procedimientos sancionatorios y un catálogo confuso de obligaciones, así como de hechos ilícitos y delitos y a ampliar los sujetos imputables, incluyendo la reforma anticorrupción de 2015. La reforma anticorrupción sigue en construcción, capacitación de los que en ellos intervienen y, a casi tres años de vigencia a nivel federal y dos en las entidades federativas, aún se reduce a dividir la fase de la investigación a la autoridad administrativa y a imponer sanción a la autoridad jurisdiccional en conductas graves, mientras que sobre las conductas no graves, sigue conociendo en la investigación y la sanción, la propia autoridad administrativa. Lo anterior constituye un obstáculo procedimental que retrasa la impartición de justicia e incumple con el principio fundamental de justicia eficaz previsto en el vigente artículo 17 constitucional.

Solo para referenciar un ejemplo de la poca eficacia del sistema anticorrupción, basta consultar la página oficial o estadísticas públicas de los órganos jurisdiccionales del país, y advertir de ellas los pocos juicios que se han promovido, y menos aún en cuántos de estos se han sancionado por comisión de conductas graves a servidores o ex servidores públicos. Particularmente refiero con profundo respeto al Tribunal del Estado de México, de quien tuve el alto honor de presidir, en la última parte de la carrera jurisdiccional y ser impulsora de manera coordinada con un extraordinario equipo de trabajo con compañeros y compañeras magistrados y magistradas, y todo un ejemplar grupo de hombres y mujeres de carrera

jurisdiccional, algunos y otros que no lo fueron, pero que sus conocimientos y experiencia abonó gradualmente y a través de los años en la transformación de tan honorable y vanguardista órgano jurisdiccional, que por años así lo ha demostrado. Por el gran deber moral y con responsabilidad ética hacia dicha institución, y con profundo respeto, afirmo que deben realizarse las acciones necesarias para lograr, desde el ámbito jurisdiccional, una eficaz reforma Constitucional y legal, a través de las reformas legislativas y políticas públicas necesarias para que sea este prestigiado Tribunal quien conozca de todas las responsabilidades administrativas graves y no graves, y sean sus salas especializadas las mejores vías jurídicas las que contribuyan como lo hacen, para sancionar ejemplarmente, desde la vía jurisdiccional, conductas administrativas que sean corruptas. Solo así se logrará el objetivo.

A manera de apoyo, se coloca una estadística al mes de mayo de este año, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; uno de los Tribunales de Justicia Administrativa de la República Mexicana más avanzados.

Expediente	8ª Sala (Toluca)		9ª Sala (Atizapán)		4ª sección	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Recibidos	22	20	22	8	5	3
Resueltos	3	3	5	2	3	1
Desechos	8		14		2	
Total por sala	42		30		8	
Total	80					

Fuente: Elaboración propia con base en información estadística de las Salas Especializadas de la Presidencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (mayo 2019).

Lo anterior, en el ámbito nacional, seguramente obedece a que no se ha terminado de conformar el sistema nacional ante la notoria y pública falta de nombramiento de quienes deben imponer las sanciones administrativas por conductas graves, amén de que no se ha dado seguimiento y vigilado que todos los estados hayan reformado, modificado y armonizado sus leyes; ya que, los estados de Baja California, Chihuahua y Nuevo León, hasta junio de este año, no lo han hecho, mientras que los estados de Morelos y Campeche se encuentran en proceso de instalar su Comité Coordinador, y en Chiapas y la Ciudad de México no se ha integrado totalmente.

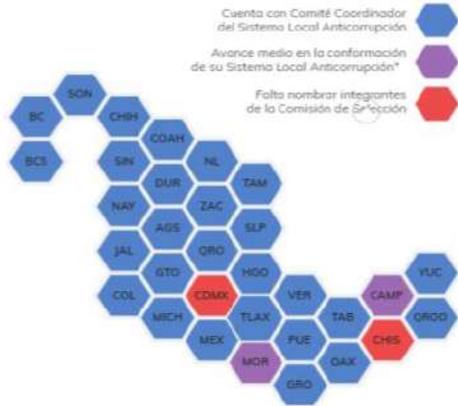
Los siguientes mapas muestran el nivel de avance actual en cuanto a la armonización legislativa y la conformación de instancias de los sistemas locales para su adaptación al Sistema Nacional Anticorrupción:

Armonización Legislativa



*Armonización legislativa, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, es el deber de las entidades federativas de crear o reformar sus leyes para ajustarlos a la Constitución y a las leyes generales, con el fin de contar con criterios homogéneos que harán compatibles las normas, procedimientos e instituciones que permitirán que funcione el sistema en todo el país.

Conformación de Instancias



*Avance: medio en la conformación de su Sistema Local significa que la entidad federativa ya ha comenzado a nombrar las instancias correspondientes (al contar con Comisión de Selección) pero que aún no concluye con la instalación de su Comité Coordinador.

Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción, 2018.

Existe una gran desconfianza de la ciudadanía ante las frecuentes noticias de conflictos de interés, enriquecimientos injustificados, de servidores y ex servidores públicos, obras públicas inexistentes o no terminadas; sin embargo no se hace nada o poco al respecto. ¿Por qué resulta tan difícil imputar responsabilidades a funcionarios, si se desea hacerlo? ¿Por qué no se les sanciona, ni se les investiga?

Es importante señalar como justificación de lo anterior, pero no disculpa, la confusión en las competencias de las autoridades sustanciadoras y sancionadoras, la falta de nombramiento de los contralores internos de las dependencias, y la definición de competencias para servidores públicos de los ayuntamientos y las autoridades de elección popular. Asimismo, la gran cantidad de recursos que se destinan a esta problemática, en lugar de un único recurso de inconformidad, que no suspenda el procedimiento o proceso respectivo, que ya existía en el Estado de México y otras entidades federativas y que constituía un claro avance de la legislación y ejemplo de sencillez de los recursos administrativos.

Si a estos errores o lagunas en la legislación se suma la notoria falta o poca experiencia de quienes deberían ser los expertos en temas de responsabilidades y la falta de perfiles adecuados en el régimen de responsabilidades, pero sobre todo, la poca importancia que se ha dado a incluir como política pública y eje rector de las administraciones, el combate a la corrupción. La única realidad es que se queda todo en discurso o retórica populista que no se hace realidad.

Existe gran insatisfacción. Por un lado, la sociedad considera que los actos de corrupción quedan impunes; y por el otro, los servidores públicos se sienten

acosados por un régimen que persigue conductas genéricas y no directas; impone sanciones a conductas genéricas y deslinda el ejercicio de competencias por parte de los órganos de Estado.

7. Reforma Constitucional 2015: creación del Sistema Nacional Anticorrupción

La gran jurista y Ministra en retiro Margarita Luna Ramos, en el artículo denominado “Treinta años de Justicia Administrativa en el Estado de México. Hacia la implementación del Sistema estatal Anticorrupción”, publicado en la obra conmemorativa con motivo de los 30 años del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta Entidad, hace un amplio análisis al Sistema Nacional Anticorrupción, cuya reforma Constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

Refiere la experta ministra que:

Mediante esta reforma, se modificaron 14 artículos como consecuencia de las iniciativas presentadas por los legisladores del Congreso de la Unión y la sociedad civil, que fueron materia de análisis y de debate por casi dos años y que el 18 de julio de 2016 se publicaron, así como las leyes secundarias aplicables al sistema, como lo son: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, precisando que otras leyes fueron reformadas, como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, (hoy Fiscalía General), el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Sistema Nacional Anticorrupción es un sistema porque abarca a los poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación y de las entidades federativas, a los ayuntamientos y a las alcaldías de la ahora Ciudad de México, tanto como a los particulares que tengan vinculación con la actuación, desempeño y el ejercicio de recursos públicos por parte de dichos entes gubernamentales, además de que establece la participación de la sociedad en el sistema, a través de un comité específico a cargo de esa función. Destaca el objetivo del sistema refiriendo que consiste en prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción a través de los diferentes instrumentos de control de la gestión pública y de fiscalización del ejercicio de recursos públicos que se prevén en las propias bases constitucionales a los que habrán de ser objeto de diseño en la legislación secundaria.³⁸

³⁸ Luna Ramos, Margarita Beatriz, *Hacia la Implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, Ética y Profesionalización, Obra Conmemorativa 30 años de Justicia Administrativa en el Estado de México*, México, Fondo Editorial del Estado de México, 2017, p. 21.

Destaca los cuatro principios de la gestión pública en que se basa el Sistema Nacional Anticorrupción y sus correspondientes pilares institucionales:

- a) Principio del control interno de la gestión y de los recursos públicos, a partir de los órganos competentes en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y en los organismos constitucionalmente autónomos, tanto de la federación como de las entidades federativas.

Los entes públicos federales y estatales contarían con los órganos de control interno que prevendrán, corregirán e investigarán actos u omisiones que constituyan responsabilidades administrativas y sancionarán aquellas distintas de las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa.

- b) Principio de la fiscalización superior de la gestión y de los recursos públicos, a partir de las entidades de fiscalización superior de los órganos legislativos.

Refiere el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación y de sus homólogas de las entidades federativas, fortaleciendo el principio de rendición de cuentas y revisión de la cuenta pública, promoverá el fincamiento de responsabilidades ante la Fiscalía Especializada y la imposición de sanciones por faltas administrativas graves ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- c) Principio de investigación de los delitos y el establecimiento de probables responsabilidades para su dilucidación en el proceso penal correspondiente ante la Fiscalía General de la República, o en los órganos homólogos de las entidades federativas.
- d) Principio de impartición de justicia por órganos imparciales con autonomía para dictar sus resoluciones a través del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tratándose de sanciones a servidores públicos y particulares por faltas administrativas graves, así como de sus homólogos en las entidades federativas y de los juzgados y tribunales en materia penal de la federación y entidades en responsabilidades penales.³⁹

La autora del artículo en referencia apunta que los sistemas contemporáneos en materia de combate a la corrupción plantean un nuevo enfoque en el que se reconoce un mayor énfasis en materia de prevención, la importancia de la ética pública y los esfuerzos que en el orden internacional se realizan. A partir de los años 70, cobra el compromiso de la ética en el ámbito público y, con ello, se crea la Oficina de Ética y la Ley de Ética en el Gobierno de 1978.

Se hacen propias las reflexiones para lograr la eficacia del sistema anticorrupción, al proponer replantear la necesidad de la ética en el servicio público como

³⁹ *Ibidem*, p. 27.

un presupuesto para el buen funcionamiento de las instituciones, a fin de constituir los estándares de conducta esperados en los servidores públicos; pues, no basta la existencia de un régimen de responsabilidades administrativas y penales, sino que es necesario implementar una política integral de prevención, basada en una cultura del servicio público, que atienda el comportamiento íntegro de los servidores públicos y su debida profesionalización. De ahí, que la ética en el servicio público es factor determinante en la calidad del gobierno y medio eficaz para combatir la corrupción.

¿Cómo aplicar la ética y lograr su introyección en los servidores públicos? Para dar respuesta a esta preocupación como referente indica la Ministra en retiro que:

Hay precedentes internacionales como los siguientes: la creación en 1991 del Consejo Presidencial para la Integración y la Eficiencia en Estados Unidos; la designación en 1993 de un grupo operativo para la investigación del estado de la ética en el servicio público por el Ministerio de Justicia y Administración Gubernamental de Noruega; la elaboración en 1994 de Normas de conducta para la vida pública en Reino Unido; la publicación en 1996 de la Norma y valores éticos en el servicio público australiano por el Consejo Asesor de Gestión del gobierno de Australia; el surgimiento de organismos responsables de la ética en paralelo y los primeros ordenamientos legales o códigos de conducta en países como Finlandia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Países Bajos, Noruega, Dinamarca, Australia y Japón.⁴⁰

Asimismo, destaca que el SNA debe involucrar aspectos de integridad en el servicio público, ya que los objetivos de la Ley General del Sistema Anticorrupción, en el artículo 2° enuncia el establecimiento de bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas. Además, establece las bases y políticas de promoción, fomento y difusión de la cultura de la integridad en el servicio público, de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; así, establece las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos y crea las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Cabe precisar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala, entre sus objetivos, crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio. También, establece la obligación de realizar acciones para emitir el Código de Ética, y el propio de los entes públicos, así como la integración y organización de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés en las dependencias. Sin embargo, a dos años de distancia, aún no es el denominador común que se haya logrado en las entidades federativas y menos, en los tribunales jurisdiccionales.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 32.

Para que sea eficaz este sistema anticorrupción y logre cumplir su cometido, debe hacerse lo mínimo que ordena la reforma Constitucional: adecuar la legislación, integrar el sistema, constituir los comités, hacer los nombramientos de quienes realizarán las distintas funciones y que estos recaigan en personas con perfiles adecuados; y no suceda como los distintos intentos de las Constituciones de 1857, la reforma de la renovación moral de 1982 y la reforma de transparencia, que si bien son antecedentes importantes y avances considerables, no han logrado disminuir la corrupción. Desde entonces, ya apuntaba la experta en el tema, qué debía hacerse para que este sistema nacional fuera eficaz; sin embargo, precisó que mucho se ha hecho, pero que a dos años de distancia en las entidades y a tres a nivel federal, no se ha logrado.

Hace referencia a la responsabilidad pasiva, sugiere un análisis al SNA, la forma de entender las obligaciones de los servidores públicos, los mecanismos de prevención y combate a la corrupción, evaluar los avances de la reforma, el fortalecimiento de los procesos de enjuiciamiento, la publicidad de la evolución patrimonial de los servidores públicos y la generación de órganos de coordinación nacional. Se propone una reconstrucción del sistema de responsabilidades, considerando los principios de la responsabilidad activa como guías de actuación de los servidores públicos y la incorporación, dentro de las Constituciones y normas secundarias, de principios éticos que conduzcan la actuación de los servidores públicos, entendiendo los principios constitucionales.

Se afirma que debe apostarse a la prevención de conductas a través de una clara asignación de deberes, con mecanismos que evalúen el desempeño de los servidores públicos con garantías de protección de derechos, sentar bases constitucionales del servicio civil de carrera, evaluación del desempeño, la capacitación, la declaración de intereses y la protección de informantes como elementos de la responsabilidad activa.

Se estima deben revisarse las conductas para determinar cuáles de ellas deben considerarse delitos y cuáles ilícitos, claramente definidas por medio de procedimientos que permitan el debido proceso y respeto a los derechos del servidor público. Estos procesos y procedimientos deberán ser rápidos, sencillos y sumarios, desprovistos de formalidades innecesarias, sólo las mínimas, que no confundan a las partes que en ellos intervienen, que no desnaturalicen su esencia, como lo que ha surgido, con la creación de medios de defensa, un sin número de recursos que solo confunden y entorpecen el proceso, y lo peor de todo, lo alargan y lo vuelven ineficaz.

Así, el interés público es reconocido como el objeto de los servidores públicos, lo que hace necesario que todo actuar de los servidores públicos sea accesible, publicable y dado que el interés público es un concepto indeterminable, es necesario

que el servidor público razone y explique su decisión, que funde y motive los actos que emita, en estricta técnica jurídica.

De ahí un apuntamiento importante; quien es llamado a integrar los órganos del Estado, debe guiar todos sus actos hacia el interés público a través del servicio público, y por tanto, el servicio público debe prestarse con la máxima diligencia. Así, para Gabino Fraga el servicio público:

Es el fundamento, justificación y límite de la existencia de la administración. El servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, resguardado y controlado por el gobierno y este último requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste.⁴¹

Así mismo afirma el tratadista que el servicio público es:

Una parte de la actividad del Estado, con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general, que de otro modo quedaría insatisfecha. Lo que distingue al servicio público es la satisfacción del interés general, el cual constituye el fin exclusivo de su creación.

Si desde las primeras clases de la licenciatura en Derecho, en la consulta de los clásicos del derecho administrativo, el fin del interés público es la satisfacción del interés general a través de los servidores públicos y son los servidores públicos la manifestación de la voluntad del ente público, y éstas las personas a través de las cuales materialmente se exterioriza la voluntad del ente público, deben tener las mejores y más calificadas aptitudes y actitudes, deben guiarse por una ética pública.⁴²

8. Breve referencia al sistema de responsabilidades

Afirma Ana Elena Fierro que:

Los sujetos del sistema de responsabilidades son las personas físicas que exteriorizan la voluntad del Estado plasmada en la ley, razón por la cual quedan sometidos a un sistema normativo especial. El sistema de responsabilidades tiene por objeto evitar que el interés propio de la persona física que ostenta un cargo y representa al Estado, prevalezca sobre el interés público.⁴³

La responsabilidad es entendida con amplitud de significados, refiere la autora Fierro, como adjetivo de cumplir con lo encomendado; como virtud, comportamiento virtuoso, consecuencia de los actos u omisiones, o bien, como sanción,

⁴¹ Fraga, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1987, p. 21.

⁴² *Ibidem*, p. 243.

⁴³ Fierro, Ana Elena, *op. cit.*, p. 36.

señalando a Kelsen, en la *Teoría Pura del Derecho*, quien refiere que la responsabilidad debe entenderse como:

Las condiciones exigidas para la imputación de la sanción, así ser responsable es susceptible de ser sancionado. Se precisa que ésta es la forma en que el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere comúnmente a la responsabilidad, por ello dice fincar responsabilidades, como sinónimo de imponer sanción por una conducta ilícita.⁴⁴

Para fincar responsabilidad, señala la autora Fierro, que se requiere determinar que una conducta es reprochable o y si se acredita la conducta, se debe imponer la sanción. La responsabilidad jurídica que se usa en este sentido estricto para los casos de responsabilidad penal, tiene por objeto la prevención y el castigo de conductas ilícitas y busca la protección del orden público tutelado por el Estado.⁴⁵

La responsabilidad civil se centra en la restitución del daño causado, se da generalmente entre particulares y se trata de la responsabilidad por el resultado de una acción o por un daño causado, cuya sanción busca la compensación. En el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, es la responsabilidad resarcitoria el mecanismo para la reparación del daño causado al interés público.

Para que sea eficaz el sistema anticorrupción, debe considerarse como lo indica la autora Fierro, incorporar la responsabilidad activa al sistema de responsabilidades, considerando los valores de la ética y que estos influyan en la responsabilidad de los servidores públicos. Estos últimos deberán hacerse cargo de su respeto, y si no, deberán ser sancionados; no basta que se diga en norma qué no debe hacer un servidor público, es necesario que se determine que sí debe hacer.

Lo anterior, con el objeto de integrar al sistema de responsabilidades tanto el aspecto sancionatorio como la responsabilidad activa. Por ello, es necesario incluir en el orden jurídico principios éticos, transformándolos en fuentes de legitimación interna encaminados por supuesto, a preservar y proteger el orden público, que sean guías de actuación de los servidores públicos.

Algunos autores, como Mauricio Merino y la ministra en retiro Margarita Luna, proponen que estos principios deben provenir de una ética pública para impedir que una moral privada quiera imponerse a los demás mediante el uso del poder. Es indispensable que estos principios promuevan el respeto a la ley, de la que el servidor público es mero instrumento, para lo que debe crearse un sistema de responsabilidades que construya y preserve el espacio público; donde prevalez-

⁴⁴ Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México, UNAM, 1986, p. 128, *cit.* Fierro, Ana Elena, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁵ Fierro, Ana Elena, *op. cit.*, p. 39.

ca el interés público, sobre el interés privado de quienes ostenten el cargo público. En otras palabras, hacer prevalecer el interés público será el límite que evite el ejercicio arbitrario del poder.

El sistema de responsabilidades vigente, con las reformas de 2015 y el Sistema Nacional Anticorrupción y en consecuencia el estatal, que está en construcción, continúan limitándose a la responsabilidad pasiva, ya que solo establecen catálogos de responsabilidades y de sanciones, sin que se tenga en cuenta los aspectos de la responsabilidad activa.

Para poder considerar por qué a pesar de los distintos intentos de reformas a la Constitución y leyes secundarias para combatir la corrupción no se han obtenido los resultados esperados, por el contrario, la percepción de la sociedad es que cada vez hay menos confianza en sus autoridades, que hay más corrupción y que existe mayor impunidad, es necesario referir un breve análisis de antecedentes del actual sistema de responsabilidades y destacar qué de ellos ha sido útil, qué ha faltado, qué no debe conservarse o qué no es eficaz.

El sistema de responsabilidades de la Constitución de 1917 tiene su antecedente en la Constitución de 1857, y el título IV se denominaba, “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, incluía a los agentes inferiores, pero era un sistema rígido y formalista e incorporaba el juicio político como mecanismo de sanción para los funcionarios. No obstante, tiene dos importantes debilidades: estar limitado a solo la responsabilidad pasiva, sin prever la forma de determinar los derechos y las obligaciones de los servidores públicos y la falta de claridad en la determinación de las conductas tipificadas como responsabilidades administrativas o como delitos.

Este regulaba la responsabilidad de los altos funcionarios, senadores, diputados, secretarios de despacho, magistrados y procurador general. El llamado fuero cubría todos los delitos que pudieran cometer mientras ejercen el cargo los legisladores de los Estados y gobernadores por violaciones a la Constitución general y a las leyes federales. Además, el Presidente de la República durante el tiempo de su gestión, solo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Es decir, establecía los sujetos del sistema de responsabilidades, así como las conductas punibles, y la ley reglamentaria las denominaba como delitos oficiales y eran aquellos que se cometían con motivo del cargo, también se incluían las omisiones.

Es decir, a través del juicio político, se enjuiciaba y sancionaba por los delitos oficiales, la Cámara de Diputados era la acusadora y la de Senadores la que juzgaba; y si eran delitos del orden común, se requería de desafuero. Lo que se consideró como defecto de este sistema de responsabilidades, es la falta de claridad de los delitos oficiales y la ambigüedad de las conductas punibles.

Es importante hacer referencia a la renovación moral del periodo del presidente Miguel de la Madrid, que refería a una moralidad social y se consideraba como obligación del Estado, prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción. Esa renovación era a partir de la renovación de las leyes e instituciones; particularmente trató de eliminar la percepción de que los funcionarios gozaban de privilegios e inmunidades distintos al resto de los mexicanos, y se cambió de la responsabilidad de los funcionarios a responsabilidad de los servidores públicos; se eliminó la distinción de delitos comunes y delitos oficiales y pasaron a ser causas de juicio político y el desafuero se convirtió en juicio de procedencia.

Así, la inclusión de principios que debían regir el quehacer del servidor público, señalando que el artículo 109° fracción III, que se haría acreedor a una sanción administrativa, el servidor público que con sus actos u omisiones afectara la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que debe observar en su desempeño. Estos principios buscan que el actuar de los servidores públicos sea honesto, probo, íntegro y ético, sin embargo se enderezan hacia la responsabilidad pasiva, como formas de evitar ser sancionado. Por ello, no deben repetirse y se hace.

Los principios que rigen las actuaciones de los servidores públicos de acuerdo con las distintas Leyes de Responsabilidades son:

- Principio de *lealtad*, que debe entenderse respecto de las instituciones y no de las personas, ya que el servidor público se debe a la Constitución y a las normas, pero se confunde con la lealtad a los titulares, a los equipos, sin importar la lealtad hacia la institución, lo que conlleva a no valorar el desempeño hacia la misma, es lo más valioso.
- Principio de *honradez*, como actuación responsable e imparcial, con apego a las reglas. La falta de honradez se da a partir de una falta de actuar recto en las instituciones; sin embargo, de manera contraria no se perciben honrados los servidores públicos por parte de la sociedad como se ha señalado anteriormente al consultar el IPC, en donde se refleja que para el año 2017, México ocupó el lugar 135 de un total de 180 países y en el año 2014, tuvo una calificación de 35 en 2015 de 31 y 2016 de 30 y de 2017 de 29.
- Principio de *imparcialidad*, se refiere a que la actuación del servidor público sea siempre en beneficio del Estado, que no se favorezca a ninguna de las partes, se debe actuar sin exclusividad o discriminaciones.
- Principio de *eficiencia*, que es la capacidad administrativa de obtener mayores beneficios a cambio del menor costo posible; evitar la mala administración de recursos que signifiquen un excesivo gasto, o que se realicen obras de mala calidad, se preste el servicio inadecuado o deficientemente.

Sin duda, coincido con lo señalado por Ana Elena Fierro, en cuanto a que los aludidos principios deben existir procesos y procedimientos claros y expeditos que aseguren la mejor forma de actuar a través del mejor camino, y estos son los que deben ser respetados:

- Principio de *legalidad*, se refiere a que todo actuar de la autoridad tenga fundamento en la norma, solo pueden los servidores públicos hacer lo que la ley le permite, dentro de un marco competencial que les otorga la ley, respetando las formalidades previstas en los artículos 14° y 16° de la Constitución.

La responsabilidad surge del Derecho civil, donde se distingue la responsabilidad objetiva de la responsabilidad por culpa y que se trasladan al Derecho administrativo para sancionar a servidores públicos que, por tal condición, provocan daño a un bien público. Serra Rojas señala que: “La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado, que ha infringido la ley al haber cometido un delito, una falta o cuando ha causado una pérdida o un daño”.⁴⁶

Se refieren en el artículo 109° constitucional de dicho sistema de responsabilidades, cinco tipos de responsabilidad: política, administrativa, resarcitoria, civil y penal, pero queda limitado al aspecto pasivo el fincamiento de responsabilidades.

La responsabilidad *administrativa* se destaca por la potestad sancionadora en las relaciones de subordinación entre empleado público y su superior jerárquico, y cuyas conductas deben respetar los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.⁴⁷ La legislación se concreta a hacer un listado de los deberes y omisiones de los servidores públicos y refiere que su violación genera responsabilidad.

Se habla de la responsabilidad *resarcitoria* cuando se refiere a la compensación de los daños causados con motivo de una conducta ilícita, que no está dentro del artículo 109° sino del artículo 79°, en el procedimiento de la cuenta pública. Se refiere al derecho de las personas de que le sean reparados los daños derivados de una conducta ilícita y de los daños que sufran, sea por una responsabilidad subjetiva del servidor público cuando comete un delito, o por un hecho ilícito, cuya consecuencia es un daño directo al individuo o a su patrimonio.

Asimismo, precisa la autora Fierro que el título IV Constitucional prevé la responsabilidad patrimonial, como una responsabilidad objetiva del Estado, de-

⁴⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 1982, *cit.* Fierro, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁷ García Enterría, Eduardo, *Curso de Derecho administrativo*, t. II, 9ª edición, Madrid, Thomson, 2004, *cit.* Fierro, Ana Elena, *op. cit.*, p. 80.

rivada de una actividad administrativa irregular del Estado, por medio de la cual se cause un daño, que tiene como finalidad restaurar la integridad del patrimonio afectado, mediante una compensación económica y al mismo tiempo asegurar su cumplimiento. Esta responsabilidad se incorporó al artículo 113° mediante la reforma Constitucional del año 2000, un derecho sustantivo de rango constitucional.⁴⁸

De manera general, se referirá a la responsabilidad penal que contemplaba el artículo 109° fracción II de la Constitución y que remitía a la legislación penal a los servidores públicos que cometieran los supuestos previstos en la norma. Se destaca la eliminación de los delitos oficiales y se remiten al Código Federal Penal las conductas delictuosas. Y así, podían ser perseguidos y sancionados los servidores públicos que cometan dichas conductas delictuosas como cualquier otro ciudadano, con base en el procedimiento de procedencia descrito en el artículo 111°.

Finalmente, la reforma de 2015 a la Constitución Federal relativa al Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación entre las autoridades de todas las 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. Este sistema anticorrupción es un gran avance a fin de disminuir la corrupción, como lo fue otra gran reforma: la renovación moral de 1982, la responsabilidad patrimonial de 2002 y las reformas al artículo 6° en los años de 2006 y 2013 en materia de transparencia.

Pero aún falta mucho por hacer y perfeccionar para que resulte esta reforma anticorrupción eficaz, sin embargo aún en construcción, ya se pretende reformar, toda vez que justamente al terminar hoy 4 de julio, este trabajo de investigación, se presenta por el partido político en el poder, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone reformar, adicionar y derogar distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación de un Tribunal Federal Anticorrupción y Tribunales Judiciales especializados en materia anticorrupción en las entidades federativas, que sin duda constituyen la mejor forma de demostrar que aún sin operaren forma total el vigente sistema anticorrupción y dar resultados, ya se pretende modificarlo y reestructurarlo, incluso crear un Tribunal Anticorrupción.

⁴⁸ Fierro, Ana Elena, *op. cit.*, p. 87.

9. Propuesta

Con base en la información anterior, se propone adicionar algunos puntos al actual Sistema Nacional Anticorrupción para lograr consolidar un sistema eficaz, que cumpla el objetivo de combatir y eliminar dicha problemática. Para ello, se propone incluir los siguientes puntos:

- a) Realizar una política pública integral como punto obligatorio en todo plan de gobierno, con acciones multifactoriales determinadas en materia de prevención, combate y disminución de la corrupción.
- b) Como parte de una prevención, debe medirse la eficacia de la reforma Constitucional anticorrupción y corregirse la legislación administrativa para exigir su cumplimiento; exigir requisitos de ingresos y revisar requisitos de permanencia al servicio público, que garanticen perfiles idóneos para las distintas tareas, precisión de conductas a través asignación de deberes, con mecanismos que evalúen el desempeño de los servidores públicos y sean considerados el servicio civil de carrera y la carrera jurisdiccional en los órganos de gobierno, judiciales y jurisdiccionales.
- c) Establecer garantías de protección de derechos, como base de la cultura de denuncia; sentar bases constitucionales de una educación con ética y una ética pública para el servicio público, fortalecimiento del servicio civil de carrera, evaluación del desempeño, carrera judicial y jurisdiccional,.
- d) Deben revisarse las conductas para determinar cuáles de ellas deben considerarse delitos y cuáles conductas administrativas, que estén claramente definidas.
- e) Modificar los procedimientos administrativos para garantizar que sean sencillos, rápidos y sumarios, que permitan el debido proceso y respeto a los derechos del servidor público, que se caractericen estos procesos y procedimientos de sencillos, gratuitos rápidos y sumarios, que resuelvan el fondo del asunto.
- f) Integrar al sistema de responsabilidades el aspecto sancionatorio, transformando el sistema de responsabilidades hacia una responsabilidad activa.
- g) Establecer las bases y políticas de promoción, fomento y difusión de la cultura de la integridad en el servicio público, de la rendición de cuentas de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos. Además, establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Solo para dejar un punto de reflexión, a dos años de distancia de haber iniciado este sistema nacional anticorrupción, sería muy valioso medirlo, evaluarlo y determinar qué se ha hecho y qué no se ha podido hacer, para continuar o dar reversa y lograr el objetivo desde el punto de partida. Esto, para evitar que nos enfrentemos ante otro tipo de corrupción, ahora por omisión, derivada de no cumplir en tiempo y forma lo ordenado por la norma constitucional.

Después de dos años, no se han expedido todas las leyes, ni todos los códigos de conducta, y no se han nombrado a todos a quienes habrán de sancionar las conductas graves. Por falta de experiencia y recursos, quizá, o por falta de voluntad política, lo cierto es que se sigue en capacitación; aún faltan por definir criterios y jurisprudencia que definan acciones ante lagunas de ley a causa de la confusión que genera este gran sistema. Es preocupación de la sociedad civil, pero también de quienes están en esta gran tarea, que resulte eficaz esta gran reforma constitucional anticorrupción, porque se erogan recursos públicos que probablemente no se emplean en un legal destino o que no se justifica su erogación, ya que recibir dinero público sin justificar una legal y activa participación desempeñando un servicio, prestando un encargo o comisión a cambio de la remuneración, también es corrupción.

Las anteriores reflexiones pueden resultar fuertes, pero así es como la sociedad percibe las diarias actitudes y acciones u omisiones de los servidores públicos, que lejos de prestar un servicio al público de manera profesional, puntual, oportuna y satisfaciendo las necesidades públicas, se prestan de los servicios públicos para fines privados, y en lugar de dar un servicio a cambio de la remuneración que reciben, dan un trato no diligente o no dan trato alguno, porque simplemente no están prestando el servicio, sino están sirviéndose del servicio público.

Prueba de que el sistema anticorrupción vigente a dos años de su creación, sigue en construcción y no ha dado los resultados esperados, es que ya se presenta en la Cámara de Senadores la iniciativa de ley que pretende crear un Tribunal Federal Anticorrupción y Tribunales Judiciales Anticorrupción en la entidades federativas, justamente al término y entrega de este trabajo junio de 2019, existe una iniciativa que será otro intento de lucha contra la corrupción.

10. Conclusiones

A pesar de los significativos esfuerzos que se han hecho para detener la corrupción en el mundo y particularmente en México, la desconfianza de la sociedad en sus autoridades ha aumentado, según la encuesta de calidad e impacto gubernamental realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2013, y los importantes porcentajes del IPC de 2018 realizados por Transparencia

Internacional, de donde se puede destacar que para 88% de los mexicanos, la corrupción es muy frecuente. Por ello, la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción de 2012, la cual no fue avalada por la sociedad y tal hecho motivó su participar activamente; tan es así que, se crea el Comité de Participación Ciudadana, cuyo presidente es justamente una persona de la sociedad civil.

La corrupción es un fenómeno social multifactorial y sistémico porque intervienen distintos factores: axiológicos, culturales, de educación, legales, y políticos; la cual se encuentra en todos los niveles y es parte del propio sistema.

La reforma Constitucional anticorrupción de 2015, es un gran avance legislativo, pero no es eficaz para combatirla. La modificación a los artículos 73° y 79° de la Constitución Federal, entre otros, que crean el Sistema Nacional Anticorrupción, destacan el fortalecimiento de la fiscalización de los recursos públicos, ampliando facultades de la Auditoría Superior, mejorando los estándares de transparencia, la comunicación entre el Estado y la sociedad civil y proporciona la división de competencias para superar, aunque de manera parcial, ya que solo se supera el sistema de sanciones parcialmente, ser juez y parte en la investigación y la sanción tratándose de infracciones graves, se reiteran errores y se cometen otros que se traducen en la inaplicabilidad del sistema o su poca efectividad y se reitera un sistema de responsabilidades con conductas indirectas y sanciones genéricas.

Cabe destacar la creación del Comité Coordinador que responde a una exigencia internacional, la Convención de las Naciones Unidas en esta materia, que en su artículo 6° determina crear órganos que coordinen la política de combate a la corrupción, a los que se garanticen la independencia y los recursos necesarios, cuya facultad es generar políticas de fiscalización, control de recursos, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción y de emitir recomendaciones. Sin embargo, no han dado los resultados esperados, pues no han generado políticas públicas multifactoriales que abonen a la eficacia del sistema y, en algunos casos, ni siquiera se han instalado del todo.

Sin duda es importante la innovación del sistema en cuanto a que los servidores públicos que conformen estos órganos pertenezcan a un servicio civil de carrera; no obstante, debió concretarse a estos nuevos órganos y no como una acción futura, sino dirigirse a todo el servicio público y considerar esta política desde el inicio, de manera inmediata, para elegir a sus integrantes desde su creación considerar de manera central el servicio civil de carrera y la carrera jurisdiccional en las dependencias públicas y los órganos impartidores de justicia, respectivamente, e instaurar las evaluaciones de permanencia sin violar derechos.

Lo anterior con el objetivo de que, preferentemente, dentro de los miembros de los órganos respectivos se nombren a los titulares, realizando nombramientos con perfiles adecuados, con base en un sistema de estímulos y lealtad a las instituciones; de conocimiento y experiencia que garanticen desde su inicio la rápida

puesta en marcha del sistema y no considerar, una vez más, el nombramiento en la vía del amiguismo, compañerismo y lealtades a personas, que podrán ser juzgadas en el futuro inmediato o bien, nombrar a personal sin experiencia, ni perfiles adecuados que a dos y tres años de distancia siguen en capacitación o construcción.

Un gran acierto de la reforma es la división de competencias para investigar y para sancionar, ya que antes se constituía en juez y parte el órgano instructor, ya que investigaba pero también sancionaba. Si bien ahora se da esta última competencia a los órganos jurisdiccionales y se deja a las contralorías y auditorías la facultad de investigación, la competencia en la sustanciación del procedimiento y sanción es en razón del tipo de falta, grave o no grave y se limita tal avance solo a las faltas graves, respecto de las cuales es el órgano jurisdiccional quien sanciona, ¿por qué no lo hace en las faltas no graves?

No se ha dado una clara distinción en las leyes secundarias; entre las faltas graves y los delitos de corrupción, existen espacios de discrecionalidad, que se deben suprimir. Se regula únicamente en ley secundaria el conflicto de interés, como el conflicto entre las responsabilidades oficiales, y el interés privado de un servidor público en el que la capacidad privada del funcionario pueda influir en el desempeño de sus obligaciones. Por ello, la obligación de todo funcionario público de publicar las tres declaraciones: la patrimonial, la fiscal y la de intereses; sin embargo, aún no se determinan en los más altos niveles dichas acciones como requisitos de legitimación.

La legislación se sigue limitando a la responsabilidad pasiva, es decir al aspecto sancionatorio, por conductas que no deben realizarse. Subsiste la falta de claridad sobre los tipos, se advierte una confusión entre rendición de cuentas y la responsabilidad misma y se repiten errores o experiencias que no dieron resultados en un pasado, al incorporar las responsabilidades administrativas graves diferente a los delitos.

Si bien se reconoce la existencia de una corrupción sistémica, debe cambiarse la mente y actuación de los servidores públicos, de los ciudadanos, de las acciones de negociación, de alternativas informales ante la laguna o vacío de la norma, por acciones legales. Por eso, deben regirse los servidores públicos por responsabilidades activas y no solo pasivas, que se concreten a sancionar conductas ante la persecución y el castigo de acciones no tipificadas debidamente. De ahí la importancia de elevar a rango constitucional la responsabilidad activa.

Se debe obligar a la profesionalización del servicio, con criterios de ingreso, ascenso y permanencia, a través de concursos y procedimientos abiertos que garanticen la protección de los derechos como servidores públicos y evitar la burocracia conformada por el “ver pasar”, que los superiores ascienden a los amigos sin mérito alguno, mientras que los servidores públicos que realizan las tareas que

hacen que el servicio público se preste de manera adecuada, solo pueden aspirar a permanecer y no a subir de cargo.

Se debe promover la cultura del servicio, ya que como lo afirma, José Tapia Tovar:

Algunos servidores públicos no han tenido experiencia en el encargo y orientación de su trámite o quehacer y por ello, consideran una apropiación del poder, cuando lo que le es asignado es un deber en función de la posición que asume en el cargo o comisión y sobre el cual recaen obligaciones y objetivos en beneficio de la sociedad para evitar esta actitud y otras posteriores, debe fomentarse la cultura del servicio y la satisfacción del interés público a través de éste.⁴⁹

De ahí, surge la importancia de que, además de las normas constitucionales que fijen las bases del servicio profesional de carrera en todo el gobierno, es necesario que desde la Constitución, y no solo en las leyes secundarias, se establezcan las normas que permitan conocer a quienes ocupen los cargos públicos y con ello, generar confianza y credibilidad en su labor.

El fomento a la cultura de la denuncia a través de garantizar la protección de quienes la hagan forma parte fundamental del combate a la corrupción, porque de manera contraria, es la responsabilidad irrestricta y propia del denunciante además de la carga de la prueba, para probar su dicho, lo que lejos de motivar, desanima la presentación de denuncias, ya que son más los obstáculos que deben librarse que la limitan o inhiben.

La reforma legal no es suficiente para combatir la corrupción, se requiere que esta sea eficaz en sí misma, y que concentre y regule las diferentes acciones multifactoriales desde la educación, costumbre, formación de una ética pública, políticas de incentivos para servidores públicos y fortalecimiento al sistema de transparencia para formar un gobierno transparente.

11. Biblihemerografía

Bibliografía

- Andere, Eduardo M., *Democracia, Transparencia y educación. Demagogia, corrupción e ignorancia*, México, Editores siglo veintiuno, 2018.
- Arellano Gault, David, *¿Podemos Reducir la Corrupción en México?*, México, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, 2018.

⁴⁹ Tapia Tovar, José, *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, Editorial Porrúa, 2017, p. 77.

- Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, traducida por Rafael Rutiaga, México, Grupo Editorial Tomo S.A. de C.V., 2018.
- Atiienza, Manuel, *Las Razones del Derecho. Teoría de la Argumentación Jurídica*, Cuarta reimpre-
sión, UNAM, 2016.
- Bacilagupo, Silvina y Jesús Lizcano, *Responsabilidad Penal y Administrativa de las Personas Jurídicas en Delitos Relacionados con la Corrupción*, Eurosocial, 2013.
- Bautista, Oscar Diego, *Ética para Gobernar sin Corrupción*, México, Instituto Nacional de Admi-
nistración de Justicia A.C., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017.
- Betham, Jeremy, *Los principios de la moral y la legislación*, traducida por Costa, Margarita Editorial
Claridad S.A., 2008.
- Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Grupo edito-
rial siglo veintiuno, IFE, ITAM, 2011.
- Casa María Amparo, *Anatomía de la Corrupción Instituto Mexicano de la Competitividad*, Méxi-
co, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, 2015.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Décima edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas
UNAM, Porrúa.
- Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008.
- Fierro, Ana Elena, *Responsabilidades de los servidores públicos, del castigo a la confianza*, México,
Fondo de Cultura Económica, 2017.
- Fraga, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1987.
- García Enterría, Eduardo, *Curso de Derecho administrativo*, t. II, 9ª Edición, Madrid, Thomson,
2004.
- Holmes, Leslie, *¿Qué es la corrupción?*, Editorial Granos de Sal S.A., 2017.
- Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México, UNAM, 1986.
- Luna Ramos, Margarita Beatriz, *Hacia la Implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, Ética
y Profesionalización, Obra Conmemorativa 30 años de Justicia Administrativa en el Estado De
México*, Fondo Editorial del Estado de México, 2017.
- Nietzsche, Federico, *Genealogía de la Moral*, traducida por Mares, Roberto, Grupo Editorial Tomo
S.A. de C.V., 2016.
- Ruíz Rodríguez, Virgilio, *Ética y Mundo Actual*, 2º edición, México, Universidad Iberoamericana
A. C., 2016.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1982.
- Tapia Tovar, José, *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Porrúa, 2017.

Hemerografía

- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndida, “Enfoque de la corrupción estructural, poder, impunidad y voz
ciudadana”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 8, núm. 1, 2018.

Documento publicados en Internet

- Transparencia Internacional, <https://www.transparency.org/cpi2018>
- Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, <https://trijaem.gob.mx/>
- “Inseguridad, economía, corrupción... ¿Qué tema interesó más a los electores?”, *Parametría*,
19/07/2018, <http://www.parametria.com.mx/estudios/inseguridad-economia-corrupcion-que-tema-intereso-mas-a-los-electores/>

Otros documentos

El Universal, 29/05/2019.

El Reforma 11/06/2019.

Kraus, Enrique, *Desaliento de México*, Letras libres, 2016.

Capítulo III

LA TRANSFERENCIA DE GESTIÓN COMO MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: UNA PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO DEL SNA

REYNALDO GALICIA VALDÉS*

“Lo que no se puede medir, no se puede controlar; lo que no se puede controlar, no se puede gestionar y lo que no se puede gestionar, no se puede mejorar”

PETER F. DRUCKER

SUMARIO

1. Introducción. 2. Generalidades contextuales. 3. Transferencia de gestión en el Estado peruano. 4. El Proceso de transferencia de gestión como herramienta para fortalecer al SNA. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

En torno al surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, giran muchas interrogantes, si se entiende este como una medida de solución definitiva, si dicho sistema debe erradicar el fenómeno de la corrupción o si la esencia de esta política pública efectivamente se verá reflejada en el quehacer cotidiano de las autoridades mexicanas y, en general, de la sociedad. Podríamos enumerar muchas más, sin embargo, considero que el tiempo y la historia deberán hacer su trabajo, y se convertirán en factores trascendentales para poder estar en aptitud de dilucidar cada uno de los cuestionamientos que pudiesen ser planteados.

Partiendo de lo anterior, y en observancia irrestricta a los instrumentos internacionales en materia de corrupción signados por el Estado mexicano, es que se aborda el estudio y análisis de la temática que nos ocupa, por lo que conviene

* Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Constitucional y Amparo. Especialista en Garantismo y Constitucionalismo por la UCLM de Toledo, España. Especialista en Justicia Electoral por la Escuela Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

destacar que la normativa federal de la materia, si bien ya ha sido promulgada e inserta en el sistema jurídico mexicano, lo cierto es que debe ser perfeccionada de manera paulatina.

En función de lo anterior, se analiza la figura de la Transferencia de Gestión Administrativa, implementada en la República del Perú desde 1998, la cual se ha fortalecido con el paso del tiempo, hasta llegar al punto de constituirse como un mecanismo jurídico que garantiza y protege indirectamente derechos humanos de todos los ciudadanos; ello es así, puesto que procura una entrega de gestión clara, transparente, completa, pero sobre todo, enfocada a la interrupción de los servicios públicos o de los proyectos de obra pública beneficiosos para la colectividad.

Atento a ello, es que en el presente artículo se apuesta en todo momento por la perfectibilidad del Sistema Nacional Anticorrupción, y es por ello que se plantea la propuesta de implementar nuevos mecanismos que abonen a la certeza, transparencia, legalidad y publicidad del mismo, por lo que un proceso de transferencia de gestión abona de manera significativa al fortalecimiento del sistema.

2. Generalidades contextuales

La evaluación de los gobiernos y de sus administraciones ha sido una constante, no solo en el México contemporáneo, sino desde los orígenes más remotos de los estados democráticos en el mundo. Tan es así que, en la antigua Grecia los atenienses ya se habían preocupado en observar y calificar el ejercicio gubernamental o público por parte de sus autoridades; por lo que, desde entonces implementaron diversos mecanismos de rendición de cuentas, los cuales implicaban no solo al reporte de gestión, sino que este implicaba un juicio público que podía tener sanciones económicas, penales y de reputación, mediante el cual el ciudadano ateniense reafirmaba su poder absoluto frente al ente público dentro de la Polis.

De tal modo que, el ejercicio de rendición de cuentas se traducían en que el funcionario público informara las motivaciones de su actuar ante la colectividad ciudadana, y esta, en caso de no estar conforme o de acuerdo respecto de las acciones ejercidas en su gestión, podía exigir sanciones y penas por el mal uso del poder público.

Ya en el siglo XX, al paso de la modernidad, se utilizó un término anglosajón, proveniente del sector contable, para definir a este tipo de mecanismos, definido como *Accountability*, mismo que fue utilizado por la ciencia política para referirse a una especie de control de la cuenta pública.

En este entendido, las transformaciones políticas y de la época han propiciado la evolución y mejora de este tipo de mecanismos, sin que ello sea motivo para dejar a un lado la idea de que, efectivamente, deben existir figuras jurídicas que

se traduzcan en herramientas efectivas al alcance del ciudadano, a efecto de tener una mayor vigilancia sobre el destino y uso del dinero público, basándose en todo momento en la transparencia y en la publicidad de las acciones gubernamentales.

De lo que se desprende que el ciudadano o colectividad se constituye como requisito *sine qua non* en la ecuación Estado-Gobierno, rendición de cuentas y ciudadanía, y que indefectiblemente, aparte del informe del estado en que guarda la administración, debe comprender procesos de seguimiento, de resarcimiento, de responsabilidad (penal y/o civil), así como éticos.

Es por ello que, la relación existente entre democracia, control político y rendición de cuentas suele ser muy estrecha y no puede desvincularse; puesto, que el desarrollo democrático de un Estado se debe en gran medida al buen control y administración de sus recursos.

En un Estado democrático como el nuestro, el ejercicio de rendición de cuentas, del gobierno o de la administración pública, y la transparencia del ejercicio público, se constituyen como los pilares fundamentales en el desempeño de las funciones de toda autoridad nacional.

Lo anterior obedece a las directrices internacionales que, dentro del contexto regional la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de sus diferentes órganos, ha implementado con la finalidad de establecer un marco de referencia interamericano respecto de la actuación que deben desempeñar las autoridades de cada uno de los Estados miembros.

Tal es el caso, de la propia Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y la Carta Social de las Américas; así como de los diferentes Pactos y tratados internacionales, como lo son la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Interamericana contra la Corrupción, y de las diferentes recomendaciones, opiniones consultivas y resoluciones que emiten sus órganos.

En este entendido, y partiendo de los principales ejes de acción de la OEA, como lo son la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo, es que se incluyó en la Carta Democrática Interamericana un precepto que tradujera el compromiso real de los gobernantes y autoridades con la democracia, y es así que en su artículo 4° se estatuye a la transparencia de las actividades gubernamentales, a la probidad, a la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa, como componentes fundamentales y necesarios del ejercicio democrático contemporáneo.¹

¹ Carta democrática Interamericana, adoptada por aclamación en una Asamblea General extraordinaria de la OEA celebrada en Lima el 11 de septiembre de 2001.

De igual manera, la Carta Social de las Américas en su artículo 5, considera que, “el combate a la corrupción y a otras prácticas no éticas en los sectores público y privado fortalece una cultura de transparencia y es fundamental para el crecimiento a largo plazo y la reducción de la pobreza”.²

Para este efecto resulta importante señalar que el término corrupción, según la Real Academia de la Lengua Española,³ refiere a la acción y efecto de corromper o corromperse y que, tratándose de entes públicos, se constituye como la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. Por su parte, el corromper implica alterar o trastocar la forma de algo.

Con lo que se tiene que, la conceptualización de la corrupción se circunscribe a aquella actividad que altera o trastoca una forma o cosa con la intención de obtener algún beneficio propio, ya sea económico o de cualquier índole.

De lo anterior, se evidencia claramente que el fenómeno de la corrupción se encuentra estrechamente ligado con la opacidad de gestión, la falta de publicidad y la nula rendición de cuentas hacia los gobernados; cuestión que, de suyo, afecta directamente a la esfera de derechos humanos en su conjunto; es decir, al momento que se materializa y externa, se vulneran derechos civiles, sociales, culturales, económicos, ambientales, y afecta significativamente al desarrollo de las naciones, toda vez que atenta contra la gobernabilidad del Estado y resquebraja las instituciones.

Como podremos darnos cuenta, a nivel interamericano se han implementado desde hace tiempo diferentes herramientas, mecanismos y/o políticas públicas en pro de atender, controlar y erradicar este tipo de prácticas, y que la falta de transparencia en la administración pública de los Estados únicamente favorece a la impunidad y al aumento de la desigualdad social.

En este sentido, el posicionamiento de los organismos internacionales va en función de concientizar a los Estados miembros a que la lucha contra la corrupción es una obligación de Estado y de política pública que se debe atender de manera prioritaria, en virtud de la vulneración de derechos humanos de las personas que forman parte del mismo.

En atención al mandato constitucional inserto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con motivo de la reforma constitucional del 2011, es que el Estado mexicano, garante del compromiso contraído

² Carta social de las Américas, adoptada por la Asamblea General de la OEA el 4 de junio de 2012.

³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, <https://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>

ante las instancias internacionales, así como por los tratados y convenciones que de ellas emanan, tuvo a bien, en el año 2015, ajustar su normativa interna y promulgar un conjunto de reformas constitucionales en materia anticorrupción, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo de 2015, y que constituyen el sustento jurídico para la subsecuente legislación secundaria.

Se evidencia claramente el verdadero compromiso del Estado mexicano para hacer frente al fenómeno de la corrupción; el cual atenta directamente contra la sociedad misma y flagela el andamiaje institucional deslegitimando su funcionalidad.

Cuestión que es coincidente con la Resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que “la corrupción se caracteriza por el abuso o desviación del poder, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que debilita las instituciones de control tanto administrativas como judiciales”.⁴

Atento a ello, el andamiaje jurídico implementado en el México contemporáneo representó un gran avance en la materia, cuestión que se tradujo en la consecución y materialización de fines comunes entre las diferentes instituciones gubernamentales y la sociedad civil.

Lo anterior fue motivado por el hartazgo generalizado de la población y de los diferentes entes ante la acentuada ola de corrupción e impunidad imperante en el país y en general en toda Latinoamérica.

Es así como el 27 de mayo de 2015, después de haber superado un gran debate y logrado el consenso necesario en ambas cámaras y en las Legislaturas estatales, por fin se procedió a la entrada en vigor de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción; las cuales, se hicieron consistir básicamente en la modificación de 14 artículos, a saber, el 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122.

Mismos que, entre otras cuestiones, pusieron en marcha diversas acciones encaminadas a prevenir posibles actos de corrupción, como lo fueron la obligación para los servidores públicos de rendir en tiempo y forma su Declaración patrimonial y de conflicto de intereses; la creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés; la expedición del Código de Ética y Reglas de Integridad; la creación de un protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas; la implementación del registro de servidores públicos

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en OAS, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>

que intervienen en contrataciones; la creación de la Ventanilla Única Nacional; la conformación de una lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas; así como la implementación de mecanismos de colaboración con el sector privado.

Consecuentemente a ello, la legislación secundaria de la materia tuvo que ser replanteada; tan es así que, se crearon cuatro normas generales y se reformaron otras tres más. Las de nueva creación fueron: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Por su parte, las que sufrieron reformas fueron: la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De manera que, el contexto mexicano ha dado grandes pasos en contra de la corrupción; sin embargo, habrá que tener presente en todo momento que el sistema requiere necesariamente robustecerse y evolucionar, de manera paulatina, dadas las condiciones fácticas imperantes en el tiempo en el que se vive; por lo que, el proceso de adecuación debe atender y observar las circunstancias imperantes de la época. Es así como, en los apartados subsecuentes se abordará, conocerá y estudiará la propuesta de perfectibilidad, objeto del presente artículo.

3. Transferencia de gestión en el Estado peruano

3.1. *Historicidad*

El antecedente inmediato de esta novedosa figura administrativa la encontramos en la República del Perú, que en noviembre de 1998 expidió la Ley número 26997, denominada “*Ley que establece la conformación de comisiones de transferencia de la administración municipal*”; la cual se encuadraba como el primer texto legal que exigía, de alguna manera, a los funcionarios y autoridades que concluían su encargo para formalizar de manera ordenada la entrega administrativa del cargo a su sucesor.

Al respecto, habrá que recordar que dicha cuestión se vio motivada por el vacío legal e ingobernabilidad que se presentó de manera posterior a la instauración del régimen democrático en 1980, y que perduró durante dieciocho años, hasta la promulgación de la normativa en comento.

En dicho periodo se vieron afectadas directamente las arcas públicas, en razón de que los alcaldes y servidores públicos en funciones no tenían control alguno y hacían prácticamente lo que querían al finalizar su encargo, incluso abandonaban, en algunos casos, de manera injustificada su encargo; no rendían cuentas; no

existía un soporte documentado de la gestión y por tanto no se tenía la seguridad respecto de la prestación de servicios públicos o del patrimonio del propio ente público. Todo ello, sin contar con que no se tenía contemplada sanción alguna por el actuar negligente e irresponsable de los funcionarios públicos salientes.

Como consecuencia de ello, se presentaba un perjuicio flagrante al ente público, pero sobre todo a la ciudadanía, puesto que se afectaba al desarrollo de las actividades cotidianas de la autoridad, poniendo en riesgo la prestación de servicios públicos (limpieza, seguridad, salubridad, medio ambiente) y el patrimonio de la República, cuestión que fomentaba los actos de corrupción e impunidad.

Todo ello trajo consigo la pérdida de credibilidad de las autoridades, la falta de ingresos y de recursos públicos, pero, sobre todo, que las autoridades electas posteriormente mediante un proceso electoral democrático, recibieran la *nueva* administración ya desgastada, flagelada, vacía y desordenada; cuestión que limitaba en demasía su actuar, sobre todo el inicio de su gestión, lo que a su vez afectaba la realización de los programas o de su plataforma electoral.

Aunado a lo anterior, se sumaba el hecho de que, al tomar posesión, se desconocía la situación actual que guardaba la administración, así como de los programas y servicios en curso, de la documentación pública con que se contaba y la imposibilidad material y legal de requerir, responsabilizar o sancionar a los funcionarios salientes de todo ello.

Es así como, a partir de la implementación, en 1998, de esta figura jurídica en el sistema judicial peruano se efectúa una especie de medio de control administrativo respecto de la función ejecutiva del poder público que, si bien en sus inicios tuvo pocos avances y se encontraba con ciertas limitaciones, dada la resistencia, la negatividad y rebeldía de las autoridades locales salientes de ese entonces, así como de las limitadas capacidades de la propia Comisión de Transferencia y la poca participación de la Contraloría General de la República en la gestión local, en lo subsecuente empezó a surtir sus efectos.

Tan es así que, en junio de 2014 se expide la Ley N° 30204, misma que perfecciona y robustece a la normativa primigenia, al incorporarse esta obligación legal también para los gobiernos regionales y con una mayor injerencia y participación de la Contraloría General de la República en el proceso y de la vinculación y del poder coercitivo con que se le dotó.

3.2. *Conceptualización*

En primer término, resulta necesario delimitar conceptualmente lo que se debe entender por la transferencia de gestión o, en su caso, como pudiera ser conocida en México como la *Transición de poder*.

Al respecto, es preciso señalar que, si bien las grandes transformaciones jurídicas del continente se han centrado en un enfoque institucional basado en los derechos humanos, lo cierto es que los sistemas electorales de cada uno de los Estados y sus instituciones juegan un papel importante en la construcción de la democracia moderna de la región; es por ello que, cobra relevancia el tema de la rendición de cuentas de las autoridades y de la transparencia inherente a su función.

En este sentido, hablar del término transferencia o transición implica necesariamente hablar de un cambio, de una entrega de algo que deja de ser (administración saliente) para pasar a ser un asunto y responsabilidad de la autoridad entrante; esto es, la potestad absoluta de dirección y administración pública de un país, estado o municipio.

Y es precisamente en este punto en el que se observa y analiza la figura de la *Transferencia de la Gestión Administrativa*, implementada en el Estado peruano, con eficiencia y buenos resultados con el paso del tiempo; misma que implica un proceso que inicia al término de una gestión gubernamental y que tiene como finalidad facilitar a la autoridad entrante la continuidad de la prestación efectiva de los servicios públicos y que, a su vez, se lleve a cabo un ejercicio de rendición de cuentas sobre los actos de la administración de que se trate.

En este sentido, la Transferencia de Gestión debe entenderse como un proceso mediante el cual la autoridad saliente da cuenta —de manera documentada— de los avances, los resultados y las dificultades de una determinada gestión a la autoridad electa.

Por su parte, la Contraloría General de la Republica la define como el conjunto de acciones que efectúa el gestor saliente (en el presente caso, autoridad y funcionarios municipales) para transmitir a la nueva autoridad la situación operativa y financiera de la entidad o unidad orgánica que reciben, dando muestra de los resultados de su administración y facilitando la continuidad del servicio.⁵

Coincidentemente, Roberto Claros Cohaila nos dice que, “El proceso de transferencia es el conjunto de procedimientos y acciones seguidas por las autoridades electas y proclamadas, conjuntamente con las que se encuentran en ejercicio, con el propósito de registrar el estado situacional de la organización y gestión municipal. Este proceso comprende el acopio de información relevante y pertinente, de la situación administrativa, económica, financiera, legal y patrimonial, y sobre el acervo documentario de la municipalidad”.

⁵ Claros Cohaila, Roberto, *Manuales prácticos para la gestión municipal proceso de transferencia de gobierno local. Balance y cierre de la Gestión Municipal*, Tomo I, Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM), Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Perú, 2010.

De lo anterior se advierte que el objetivo principal de dicha figura jurídica es brindar la debida certeza jurídica respecto de la continuidad de los proyectos, recursos y bienes a entregar entre administraciones; y por el otro lado, se encuentra la obligación de transparentar dicho proceso, brindando en todo momento la publicidad necesaria e involucrando en el mismo a la ciudadanía interesada en el tema.

Como se puede advertir, en el proceso de transferencia de gestión convergen diferentes elementos constitutivos, como lo son la autoridad saliente, la entrante, e incluso me puedo atrever a mencionar también a la ciudadanía; puesto que, indefectiblemente, sufre los efectos del proceso, dado el impacto en el entorno social y en el buen desarrollo de los servicios públicos y de la cuenta pública.

En este entendido, dentro del proceso de transferencia debe existir una concurrencia de factores basada en el entendimiento y coordinación permanente entre las partes que intervienen en el proceso, a efecto de procurar una óptima entrega y realización de sus funciones.

Es por ello que, dicho proceso se basa en ciertos principios que se constituyen como pilares del actuar de las autoridades, y estos pueden ser el de: legalidad, certeza, transparencia, participación, publicidad, orden, veracidad de información, observancia de procedimientos establecidos, respeto a las autoridades entrantes, concordancia con las políticas nacionales, integración y servicio ciudadano.

Ahora bien, cabe precisar que, el Estado peruano tiene un tratamiento diferenciado dependiendo el orden de gobierno de que se trate, en virtud de que el procedimiento de transferencia de gestión es aplicable a todos los órdenes de gobierno, como lo son el nacional, regional (departamentos) y el local (provincias, distritos y centros de población); es por ello que cada proceso se rige normas específicas.

Por cuanto hace al Gobierno Nacional, que comprende a las entidades del Poder Ejecutivo, al Servicio Parlamentario del Poder Legislativo, a la Gerencia General del Poder Judicial, a la Gerencia General del Ministerio Público, a los organismos autónomos y a las Empresas del Estado de Gobierno Nacional; el marco jurídico aplicable encuentra sustento en:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y sus modificatorias.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y sus modificatorias.
- Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, y sus modificatorias.

- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y su modificatoria.
- Decreto Legislativo N° 635, que promulga el Código Penal, y sus modificatorias.
- Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento.
- Decreto Supremo N° 022-2016-PCM, que aprueba los Lineamientos que regulan la Transferencia de Gobierno por parte de los Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo, por el periodo 2011-2016.
- Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM, que aprueba la Directiva N° 010- 2010-PCM, Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la administración pública, y sus modificatorias.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 026-2016/DE-FONAFE, que aprueba los “Lineamientos para la Transferencia de la Gestión aplicables a las empresas bajo el ámbito de FONAFE”.

Cuestión que, de cierta forma se replica para los gobiernos regionales, toda vez que dicha normativa también le resulta aplicable; sin embargo, se adicionan otras tantas más específicas en atención a las facultades y atribuciones de cada ente, como lo puede ser cuando se presentan elecciones regionales y se culmina o cesa el encargo de autoridades, procesos de consulta popular por revocatoria o elecciones complementarias que tengan como finalidad cambiar a las autoridades, todo ello dentro del contexto de los gobiernos regionales, gobiernos locales provinciales o de los gobiernos locales distritales.

En este caso, se adiciona como normativa aplicable la Ley N°30204 que regula la Transferencia de la Gestión Administrativa de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; la Ley N° 30693, del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018; Ley N° 26300, Ley de los Derechos de participación y Control Ciudadano (artículos 3, y del 31 al 36) y Resolución de Contraloría N° 348-2018-CG que aprueba la Directiva N° 008-2018-CG/GTN Transferencia de la Gestión Administrativa de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.⁶

Partiendo de lo anterior, y con base en el marco legal señalado, es que se materializa y se aplica dicha figura jurídica, la cual, como ya se mencionó, pretende

⁶ Transferencia de gestión administrativa de los gobiernos regionales y locales”, Lima, Perú, agosto 2018, http://doc.contraloria.gob.pe/transferenciadegestion/PAUTAS_TRANSFERENCENCIA_GESTION_GR_Y_GL.pdf

ser una herramienta a través de la que se organice, oportunamente y con anticipación, la autoridad saliente, a efecto de poder entregar cuentas transparentes e informar sobre el estado que guarda la administración pública, identificando logros, proyecciones, temas pendientes, plazos, etc.

Para este efecto conviene señalar que las partes que intervienen en el proceso de transferencia de gestión peruano (nacional), son esencialmente las siguientes:

- Las Autoridades salientes, encargadas y los titulares de las entidades del gobierno nacional.
- Las Autoridades entrantes o los representantes de la gestión del gobierno proclamado.
- Los funcionarios y servidores públicos de las entidades que participan en el proceso de transferencia de gestión.
- Los miembros del Grupo de Trabajo designados por la autoridad saliente o encargada.
- Los miembros del Equipo Revisor designados por la autoridad entrante o por la gestión del gobierno proclamado.
- Los miembros de la Comisión de Transferencia de Gestión.
- El jefe del Órgano de Control Institucional de las entidades del gobierno nacional.⁷

Por su parte, el artículo 5 de la Ley N° 30204, establece que, para los Gobiernos Regionales y Locales, la Comisión de Transferencia debe estar integrada por:

- El presidente regional, o el alcalde en ejercicio, quien la preside.
- El presidente regional electo o su representante acreditado.
- Dos representantes de la autoridad en ejercicio, uno de ellos es el gerente general o gerente municipal.
- Dos representantes de la autoridad electa.

De lo anterior se advierte que, indefectiblemente y con independencia del nivel de gobierno de que se trate, existe una concurrencia de autoridades, la saliente y entrante, así como de sus equipos de trabajo y de la Contraloría General como órgano vigilante del mismo.

⁷ Contraloría General de la República y Departamento de Prevención de la Corrupción, “Lineamientos preventivos para la Transferencia de Gestión de las Entidades del Gobierno Nacional. Documento Orientador”, abril 2016, http://doc.contraloria.gob.pe/transfere-n-ciadegestion/PCOR_Documento_Orientador_abril_2016.pdf

Y todo ello se da a través de la Comisión de transferencia, que en términos del artículo 4, de la Ley N° 30204, debe ser convocada por la autoridad saliente, dentro de los cinco días posteriores a la proclamación de la autoridad electa, con la finalidad de validar la información y documentación que sustenta el proceso de transferencia mediante el acta correspondiente.

Consecuentemente, el proceso de Transferencia de la Gestión Administrativa constituye un mecanismo de encuentro de autoridades, que procuran y se obligan a transmitir la potestad de imperio y a su vez hacer un cambio de estafeta respecto de la gestión administrativa, respetando en todo momento la prestación de servicios públicos, la transparencia y publicidad del acto; con lo que se previene respecto de la presencia de cierta incertidumbre y/o vacío de poder cuando tiene verificativo el cambio de gestión pública.

Cuestión que de ninguna manera implica un procedimiento de fiscalización por parte de las autoridades intervinientes, respecto de la entrega de gestión; simplemente, este proceso se establece e implementa como un ejercicio de verificación que permite la continuidad de la gestión administrativa y que se enmarca como un mecanismo de revisión transparente y de información del estado en que se encuentra la administración al momento de la alternancia en la conducción del gobierno nacional, regional o local, en su caso. Aunado a que mediante este mecanismo se promueve la participación y vigilancia ciudadana, lo que contribuye significativamente a legitimar el actuar de los gobiernos descentralizados y en la consolidación del proceso democrático de esa región.

4. El proceso de transferencia de gestión como herramienta para fortalecer al SNA

Ahora bien, una vez analizado el contexto peruano en el que se implementó la figura de la Transferencia de Gestión Administrativa, lo procedente es realizar el estudio de viabilidad de su incorporación como herramienta efectiva en el sistema jurídico mexicano, para lo cual se toma en cuenta el marco jurídico por el que se establece el Sistema Nacional Anticorrupción.

No es para menos mencionar que, el fenómeno de la corrupción es un mal añejo y que incide en todos los sectores, puesto que no solo se limita al ámbito político o gubernamental, si no que afecta y se presenta también en la vida diaria de todas las personas al momento de realizar trámites, o actos que pudiesen constituir actos corruptibles, como lo puede ser el pagar por un lugar en la fila, como apartado, al realizar pagos ya sea en bancos, centros comerciales, instituciones públicas, escuelas; o bien, pudiera ser el evadir el pago de servicios o impuesto,

cosa que en sí misma ya constituye un delito; o también el no respetar las reglas cívicas al tratar de evadir operativos, foto multas, pasarse los semáforos, etc.

Como podremos percatarnos, el acto corruptible es, por así decirlo, un cáncer que afecta de manera paulatina al grupo social donde se presenta, hasta el grado de descomponer la organización, las reglas, leyes o disposiciones; es decir, la corrupción provoca un desequilibrio tal que, vulnera significativamente la estabilidad de un Estado o nación.

Lo anterior es así, dado que las pequeñas acciones que se materializan desde lo individual para obtener algún provecho o beneficio, se ven reflejadas magnánimamente en la dinámica funcional de un Estado de manera negativa, puesto que, a mayor índice de corruptibilidad, se debilita el ámbito de gobernabilidad y civilidad del mismo.

En este contexto, cabe mencionar que México atraviesa por uno de los momentos más críticos de su historia: el Estado de Derecho se cuestiona cuando el Estado se encuentra imposibilitado para aplicar las normas que han surgido de un consenso político para tratar de resolver problemas que aquejan a la sociedad en su conjunto y rebasan a las instituciones gubernamentales. Ejemplo de ello es la multicitada Reforma Educativa que, ante la incapacidad política y operativa del régimen político anterior, para su consenso y conformación, generó la ruptura del orden jurídico en varias partes de la geografía nacional. En el mismo sentido, la inseguridad pública, pero sobre todo la impunidad que se presenta cuando se cometen actos delictivos, han generado un clima de violencia sin precedentes en la nación; tan es así que, la delincuencia organizada hoy en día impone su “autoridad” en muchas regiones, municipios y entidades del país, dejando a un lado el control gubernamental o incluso superando este.

Cuestión a la que se suma también el cuestionamiento hecho respecto de los procesos electorales y su judicialización, en virtud de que son denostados y calificados negativamente por la ciudadanía, atribuyéndoles directamente actos de corrupción en su resultado.

Todas estas cuestiones negativas, lamentablemente inciden de manera directa en la percepción pública, pero sobre todo en el contexto social, en virtud de que las acciones o actitudes corruptibles se han trasladado a la convivencia cotidiana de la ciudadanía, hasta el punto de advertirlas con normalidad, cosa que, no es correcta puesto que ello abonaría a la impunidad social.

Ante ello, el Estado mexicano garante del Estado de Derecho y asumiendo una postura convencional respecto de las normas generales y leyes aplicables a su régimen interior como nación, ha implementado una serie de mecanismos que, a largo plazo se fortalecerán y constituirán como herramientas certeras en contra del lastre de la corrupción.

Queda claro que, el impacto que la corrupción ha generado en el ámbito jurídico, social y político, estableció el contexto idóneo para que en el año de 2015 se realizaran una serie de reformas a la Constitución Federal, a efecto de impulsar la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Con lo que, se tuvo la intención de incidir en un nuevo marco jurídico para el establecimiento de responsabilidades de los servidores públicos, en todos los ámbitos: federal, estatal y municipal. Sin embargo, este nuevo marco jurídico debe perfeccionarse y fortalecerse de manera paulatina para así romper con la variable constante de la corrupción y dejar de fomentar la impunidad en la aplicación de sanciones administrativas y penales.

Partiendo de lo anterior, y puesto que, dentro de la organización pública de la nación existe un orden que engloba tres niveles de gobierno, como lo es el federal, estatal y municipal, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 40, 41, 43 y 115; es que se optó por implementar este tipo de mecanismo a efecto de prevenir, combatir y sancionar las conductas, específicamente de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, lo cual constituyó un avance histórico en la lucha contra la corrupción.

Al respecto, las primeras estrategias implementadas por el sistema se hicieron consistir en el establecimiento de la Declaración patrimonial y de posible conflicto de interés de carácter obligatorio; la creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, así como del Código de Ética y Reglas de Integridad; se presentó una propuesta de protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas; se implementó un Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones; se creó la Ventanilla Única Nacional y la Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas; además de implementar diversos mecanismos de colaboración con el sector privado.

No es óbice a lo anterior, el traer a colación una de las herramientas indispensables para el combate a la corrupción, lo es la Reforma en materia de Transparencia que, en sus inicios en 2014, promulgó la Ley General de Acceso a la Información Pública, con la firme intención de que la ciudadanía o cualquier ente público o privado que estuviera interesado en conocer y ejercer su derecho a la información consagrado en el artículo 6° constitucional, pudiese hacerlo.

Es así como, a partir del 18 de julio de 2016, surgen las leyes reglamentarias del Sistema Nacional Anticorrupción, mismas que de manera específica se hicieron consistir en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Así como también fueron reformadas Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con lo que, se sientan las bases de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, a efecto de poner en funcionamiento el mandato constitucional inserto en el artículo 113, el cual fundamenta y se constituye como génesis a nivel nacional en materia de anticorrupción.

Por todo lo anterior, si bien México se ha puesto al día respecto de las obligaciones contraídas a nivel internacional en materia de transparencia y combate a la corrupción, cierto es que, el andar por el camino de la legalidad no es absoluto y no tiene final; es por ello que, con la experiencia peruana conocida y, me atrevo a decir, un tanto poco explorada en el presente estudio, puesto que solo me centré en ciertas generalidades respecto de la Transferencia de Gestión Administrativa, se podría hablar de una primer aproximación a favor del perfeccionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

Como bien se sabe, los mecanismos de rendición de cuentas que se han ido incorporando en los diferentes países y sistemas, abonan en demasía al proceso democratizador de las naciones y al Estado de Derecho, así como también se convierten en un fuerte pilar para el desarrollo y sostenimiento de las democracias contemporáneas. Lo cual se traduce en mejoras gubernamentales, calidad de servicios públicos, economías incipientes, cuentas claras y transparentes, así como también en la mejora de protección de derechos humanos que, a su vez se convierte en un control político del poder que garantiza el correcto funcionamiento de sus atribuciones y facultades.

Aunado al hecho de que, mediante este tipo de mecanismos, hablando de la rendición de cuentas y, de manera específica, de la propuesta de incorporación de una especie de transferencia de gestión en México, se procuraría sujetar a los gobernantes o titulares de los órganos de autoridad de la administración pública a conducirse con apego a la legalidad, con honestidad, transparencia, eficacia y eficiencia en el desempeño del cargo por el cual fueron electos por medio del voto directo de la población.

Al margen de lo anterior, y solo como mero dato cultural, a mayor índice de corrupción en un país se evidencia la acentuada pobreza, así como instituciones débiles que denotan el poco desarrollo democrático del mismo y falta de protección y respeto de los derechos humanos.

Es por ello que, me parece importante seguir apuntalando y fortaleciendo el Sistema Nacional Anticorrupción, a efecto de poder cambiar la concepción de los gobernantes y que la transición que en su momento pudiese existir se realice bajo las directrices de civilidad, coordinación, transparencia y eficiencia.

Lo que de suyo evitaría trámites engorrosos, y acortaría en demasía el tiempo que tarda la administración pública federal, estatal y las municipales en transferir el poder entre la autoridad saliente y la entrante; que, en caso contrario, lo único que se conseguiría sería que se socave la confianza en las instituciones públicas y en el sistema democrático de toda nación.

Al margen de lo anterior, es importante mencionar que dicho mecanismo no debe considerarse como un ejercicio de fiscalización de las cuentas públicas o de la gestión de la autoridad saliente, toda vez que dicho procedimiento de transferencia se debe centrar únicamente en el momento de cambio de poder, garantizando de manera exclusiva que la autoridad entrante reciba de manera correcta y en orden lo que comprende, tanto en lo económico, patrimonial y en proyectos, la administración pública del ente de que se trate.

Recordemos que, para efectos del proceso de fiscalización, la Secretaría de la Función Pública, así como la Auditoría Superior de la Federación y los organismos fiscalizadores en cada una de las entidades, son los entes encargados y facultados constitucional y legalmente para determinar cualquier responsabilidad civil, penal o administrativa que pudiese derivar del mismo.

5. Conclusiones

La corrupción ha sido un fenómeno que ha aquejado a las sociedades de todo el mundo por siglos y que afecta principalmente a la administración pública.

Los mecanismos de rendición de cuentas favorecen a la consolidación y fortalecimiento del Estado democrático, al propiciar cuentas claras y transparentes, mismas que deben indefectiblemente ser públicas y difundidas entre la colectividad social de todo país, estado o municipio.

A partir de las reformas constitucionales por las que se implementó el Sistema Nacional Anticorrupción en 2015, México atiende cabalmente a las directrices y mandatos establecidos a nivel internacional, por medio de los tratados internacionales y de las convenciones, previamente ratificadas por el Estado mexicano; lo que, de suyo evidencia un gran avance en pro del combate y eliminación de todas aquellas prácticas que pudiesen propiciar o motivar algún acto de corrupción por parte de las autoridades del país.

Resulta necesario fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción a través de la implementación de nuevas figuras y mecanismos que abonen en la rendición de cuentas claras y transparentes hacia la ciudadanía.

La perfectibilidad del sistema es inminente y debe abrirse paso al ejercicio transparente y ordenado de los recursos públicos.

6. Biblioherografía

Bibliografía

- Claros Cohaila, Roberto, *Manuales prácticos para la gestión municipal proceso de transferencia de gobierno local. Balance y cierre de la Gestión Municipal*, Tomo I, Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM), Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Perú, 2010.
- *Manuales prácticos para la gestión municipal proceso de transferencia de gobierno local. Procedimientos y Formatos para la Transferencia*, Tomo II; Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM), Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Perú, 2010.

Documentos publicados en Internet

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en OAS, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>
- Contraloría General de la República y Departamento de Prevención de la Corrupción, “Lineamientos preventivos para la Transferencia de Gestión de las Entidades del Gobierno Nacional. Documento Orientador”, abril 2016, http://doc.contraloria.gob.pe/transferenciadegestion/PCOR_Documento_Orientador_abril_2016.pdf
- Contraloría General de la República, “Pautas orientadoras para el proceso de Transferencia de Gestión Administrativa de los gobiernos Regionales y Locales”, Lima, Perú, agosto 2018, http://doc.contraloria.gob.pe/transferenciadegestion/PAUTAS_TRANSFERENCIA_GESTION_GR_Y_GL.pdf
- 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, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/223_DOE_27may15.pdf
- Directiva No. 008-2018-CG/GTN, de la Contraloría General de la República del Perú, http://doc.contraloria.gob.pe/transferenciadegestion/Directiva_Transferencia_008-2018.pdf
- Sistema Nacional Anticorrupción, <https://www.gob.mx/sfpl/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>
- Transferencia de gestión administrativa de los gobiernos regionales y locales”, Lima, Perú, agosto 2018, http://doc.contraloria.gob.pe/transferenciadegestion/PAUTAS_TRANSFERENCIA_GESTION_GR_Y_GL.pdf

Legislación

- Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 1931. Última Reforma publicada el 12 de abril de 2019.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. Última Reforma publicada el 9 de agosto de 2019.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016.
- Ley General de Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de mayo de 2015.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016.

Ley No. 26997, “Ley que establece la conformación de comisiones de transferencia de la administración municipal”, <https://peru.justia.com/federales/leyes/26997-nov-24-1998/gdoc/>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. Última Reforma publicada el 9 de agosto de 2019.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de diciembre de 2018.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016.

Tratados y convenios Internacionales

Carta democrática Interamericana, 2001.

Carta social de las Americas, 2012.

Convención Americana de Derechos Humanos, 1969.

Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996.

Capítulo IV

EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO LIMITACIÓN A LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO PARA ESTABLECER EL SISTEMA MUNICIPAL ANTICORRUPCIÓN: UN ENFOQUE ADMINISTRATIVISTA

ARTURO CÉSAR ORTIZ GÓMEZ*

SUMARIO

1. Introducción. 2. La corrupción en su dimensión del Derecho internacional 3. La corrupción y Derecho interno. 4. La implementación del Sistema Estatal Anticorrupción 5. Integración de los Sistemas Municipales Anticorrupción. 6. Conclusiones. 7. Bibliohemerografía. 8. Anexos.

1. Introducción

El tema del Derecho es sin duda alguna un conocimiento complejo, desafiante de la comprensión, lleno de retos, pero al mismo tiempo inmensamente apasionante y gratificante. El primer problema que enfrenta a la hora de su estudio es el conocimiento en sí mismo; pues mientras el Derecho busca generar orden a la sociedad en pro del mismo ser humano, la realidad se encuentra en constante movimiento. De tal forma que, lo que se diseña como teoría tiene un choque repentino con la realidad. En los juristas se deposita en tan loable profesión la titánica labor de dar respuesta a las necesidades de una sociedad multifactorial, compleja y, como si fuera poco, en movimiento.

La corrupción como antítesis del bien común, sin duda alguna no es un tema de reciente concepción; sin embargo, sí podemos afirmar que es un tema que en fechas recientes ha causado especial atención en la comunidad internacional, convirtiéndose en un tema de gran interés y ciertamente de vanguardia. En el marco de esta dinámica, en México, en el año dos mil quince, bajo el acatamiento de sus compromisos internacionales, se llevó a cabo la reforma constitucional que

* Licenciado en Derecho por el Instituto Universitario del Estado de México, Maestro en Derecho Fiscal por la Universidad del Valle de México. Actualmente se desempeña como abogado postulante y asesor jurídico en diferentes municipios del Estado de México.

da pauta a su lucha para erradicar ese fenómeno, así con la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y que obliga a los estados a implementar sus sistemas estatales, y en el caso particular del Estado de México, bajo su legislación estatal, se mandata la implementación de Sistemas Municipales Anticorrupción.

No obstante que existe el mandado legal, se da el caso que, a casi dos años de la entrada en vigor de la ley que lo dispone, no se ha logrado superar el 30% en la integración de los sistemas municipales anticorrupción; lo cual, motiva la presente investigación en la que se hace un análisis jurídico de las posibles causas y las posibles soluciones. En la presente investigación se pone especial énfasis en la parte filosófica y epistemológica del Derecho, pues precisamente es en el campo de lo teórico que se contempla el primer problema que más tarde es trasladado a lo práctico.

Para realizar un análisis de las causas, se toman en cuenta, tanto datos cuantitativos como cualitativos obtenidos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México, donde se obtiene una baja participación ciudadana a la que se le suman otros factores administrativos y que se desarrollan en el cuerpo de este trabajo. Siendo uno de especial atención que no se presupuestó para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, el egreso para la implementación de un organismo de nueva creación; lo cual es, sin duda alguna, un obstáculo para alcanzar lo propuesto en relación con que se debe contar con mecanismos administrativos, que permitan la pronta toma de decisiones conjugada con la ágil implementación de acciones, para de este modo estar adaptándose constantemente a una realidad en movimiento y lograr consolidar lo teórico a lo práctico.

2. La corrupción en su dimensión del Derecho internacional

Con la evolución histórica de sociedades primitivas a complejos sistemas económicos y de ahí a la denominada Comunidad Internacional, el elemento del pensamiento interno del ser humano como sustancia del Estado no puede sino analizarse en ínfima relación con el sistema social que lo rige; pues, mediante el análisis del producto, podemos dilucidar la calidad de la materia prima, de ahí que demos pauta al análisis del extremo negativo del pensamiento, su consecuente actuar y las repercusiones en el sistema social establecido, máxime si el elemento sustancia del Estado forma parte de la estructura gubernamental, cuyo fin es el logro de los fines comunes de la sociedad que lo ha elegido como parte de su dirigencia.

No obstante lo antes mencionado, no podemos perder de vista que la antítesis del bien común como axioma del Estado, no se limita a una de sus partes esencia-

les; ya que tal y como lo hemos afirmado, inclusive el sistema jurídico puede ser corrupto y en un polo extremista el Estado mismo puede ser llevado a la antítesis del bien común, la corrupción total. Como muestra de ello, en la década comprendida entre los años 30's y 40's, se desarrolló uno de los mayores conflictos bélicos que la humanidad ha presenciado a manos de ideas teóricas llevadas a su opuesto extremo. Así, de la soberanía al nacionalismo, la humanidad fue testigo de la devastación que conllevan polos extremistas de las ideas del ser humano.

En relación con lo antes mencionado, aun y cuando pudiéramos considerar que la Segunda Guerra Mundial nos puso al pie del abismo de la existencia misma, también lo es que dio origen a una tesis más robustecida de la cooperación humana, de hecho a una concepción del Estado más ampliada; esto, como contraposición a la antítesis originada, dando pie al origen de la Organización de las Naciones Unidas, que es, a la fecha, la mayor organización internacional existente, con 193 estados que forman parte y cuyo objetivo, según el documento que ampara su nacimiento, es mantener la paz y seguridad internacionales, fomentar relaciones de amistad entre las naciones, lograr la cooperación internacional para solucionar problemas globales y servir de centro que armonice las acciones de las naciones.¹

No puede perderse de vista que aunque el concepto Estado como elucubración teórica, constituye una intención de homogenizar la forma de organización humana como sociedad compleja, existen en la realidad modelos de Estado que no se ajustan a la tesis más pura de población, territorio, gobierno, marco normativo y fin común; pues, como sostiene Fernando Heftye Etienne, al citar a Kant, este último en su obra "*Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*, en 1785 acuñó el concepto de Derecho Interestatal (Stäatenrecht). Asintiendo que el referido autor partía de la base de que al ser un ordenamiento que regulaba, no las relaciones entre naciones, sino más bien, las relaciones entre estados, el término "Derecho Interestatal" era más preciso;² esto, al estar conscientes de que hay naciones sin territorio, Estados sin leyes escritas, etc., sin que esto merme su autodeterminación.

Ahora bien, como resultado de los cambios que se vivieron en la comunidad internacional, y aun cuando a la fecha converja en una transición entre lo anterior y lo posterior, surgen nuevos fenómenos, tanto en la comunidad internacional como en los órdenes jurídicos internos, emergen nuevas realidades; pues, con la

¹ Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

² Heftye Etienne, Fernando, *Derecho Internacional público*, México, Editorial Porrúa, 2017, pp. 2-3.

cooperación internacional se trastocan las bases que históricamente y aisladamente conformaron el sistema interno de cada Estado miembro.

En relación con lo planteado, la comunidad internacional no se mantuvo ajena a la problemática denominada corrupción, máxime si le es menester abatir problemas globales que ponen en riesgo la preservación de los ahora denominados derechos humanos a manos de gobiernos corruptos.

Así delimitarían el problema mediante la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, que en su prefacio la precisa al asentir que la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana;³ por lo cual, establece los siguientes ejes rectores: la prevención, penalización y aplicación de la ley, recuperación de activos y cooperación internacional.

Como resultado de los cambios de la sociedad internacional, se producen cambios en las organizaciones internas de los Estados parte. En México, al ser un ente parte de las Naciones Unidas, no se desconoce que la corrupción sea un fenómeno interestatal, de tal suerte que lo que acontece en la comunidad internacional repercute en el orden jurídico interno y es precisamente en el año 2003, en la ciudad de Mérida Yucatán, que se suscribió el instrumento internacional que llevaría por nombre “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”.

Así, a la fecha, México es parte de tres importantes convenciones internacionales en materia de combate a la corrupción: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; Convención para combatir el Cohecho de servidores públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; y La Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de los Estados Americanos.

Instrumentos jurídicos que fijan la directriz del Derecho interno para establecer políticas públicas en materia de combate a la corrupción. Esto, bajo una apariencia de ser superada la idea de soberanía, bajo otra idea denominada principio jurídico *pacta sunt servanda* «lo pactado obliga», por lo cual se obliga mediante pacto bilateral a la implementación de las políticas internacionales en materia de combate a la corrupción, dando pie a la implementación de medidas internas.

³ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003, https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

3. La corrupción y el Derecho interno

La corrupción, no solo por sus dimensiones filosóficas y epistemológicas, constituye una idea teórica difícil de enmarcar, de modo tal que pueda superar los criterios de verdad universal, más aun cuando se traslada de teoría a lo práctico. En el sector público la corrupción como antítesis del Estado ideal, aun y cuando teóricamente se han construido idearios sociales de modo más o menos ponderado, constituye un fenómeno multidimensional, complejo, que por su naturaleza resulta difícil de delimitar, consiguientemente resulta complejo el establecer su origen y medir sus consecuencias. Sin embargo, a dicho de distintos estudios académicos, se han determinado algunos factores que pueden explicar su origen, mientras que las tendencias a nivel internacional han buscado expresar sus perniciosos efectos.

En la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, el 21 de Diciembre 2018, se establece que “la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad, socava la Democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”. Lo mencionado, en evidente atracción del concepto obtenido del prefacio de La Convención de las Naciones Unidas Contra La Corrupción.

No obstante que en tiempos modernos es una tendencia internacional la lucha contra la corrupción, en el orden jurídico interno resulta complejo fijar un momento histórico preciso por el cual se establezca que el Estado mexicano se apertura al combate a la corrupción, pues se ha legislado en diferentes materias, que bien podemos sostener, constituyen antecedentes de la lucha contra los fenómenos que pueden afectar el fin común objeto del gobierno mexicano, como en las materias de fiscalización, rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

Sin embargo, ante la tendencia internacional, no es sino a inicios del 2006 cuando el gobierno, mediante el proyecto Visión México 2030, en el que se establecieron líneas de acción y objetivos a largo plazo para alcanzar un desarrollo sustentable, en su meta 25, dispone el combate a la corrupción, con el objetivo de alcanzar una calificación de 9 en el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Así, pasando por la publicación de leyes en los diferentes niveles de gobierno, no es sino con las reformas del 27 de mayo de 2015 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se traza una serie de estrategias para combatir la corrupción; generándose las bases para la conjugación de esfuerzos en los distintos niveles de gobierno, se legisla al respecto, y como resultado se promulgan

en unos casos, y en otros se modifican, hasta llegar a siete leyes secundarias. En materia local se obliga a las entidades federativas a crear un sistema local anticorrupción.

De entre el paquete de leyes secundarias de nueva creación tenemos la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. De la que, por el nivel de modificación que sufrió, se promulgaron en su totalidad los siguientes ordenamientos jurídicos: Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (que abroga la anterior ley que regulaba este Tribunal, la cual había sido expedida el 6 de diciembre de 2007) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Las consiguientes abrogaron a sus predecesoras: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y el Código Penal Federal.

Si bien es cierto que el Derecho internacional, mediante pacto multilateral obliga a los Estados parte a adoptar medidas en materia de combate a la corrupción, no resulta ser menos cierto que cada Estado miembro las acoge de acuerdo con el marco normativo. Lo cual resulta entendible, pues tal y como se ha venido sosteniendo, los Estados miembros de la comunidad internacional cuentan con sus propios orígenes histórico-normativos, lo cual constituyen distintivos entre uno y otro.

En este sentido, México, que desde su nacimiento como nación libre se ha venido consolidando como un Estado de corte federal, a la fecha y en aras de dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, adopta medidas de combate a la corrupción desde un ordenamiento jurídico federal; dígase Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual busca “establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México”, para que “las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción”.

La generalización de las norma jurídicas no constituye sorpresa alguna en el campo del Derecho mexicano, pues la tendencia actual del gobierno ha sido homogenizar las normas internas mediante la generalización de las normas desde ordenamientos jurídicos de corte federal.

Lo mencionado ha constituido una herramienta jurídica para que, siguiendo la jerarquización de las leyes que privan nuestro sistema jurídico, pueda el ordenamiento federal proteger en lo general al gobernado. Vale la pena traer a colación, pues debemos recordar que a diferencia de leyes federales que solo regulan administrativamente al gobierno federal, las leyes generales, como su nombre lo indica, son de observancia general.

Ahora bien, no obstante que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se concibió bajo la modalidad de Ley General, lo cual como lo manifestamos

en líneas anteriores ciñe su observancia a la forma de publicación, no obstante lo dicho, no se contempló mecanismo administrativo específico para el caso de incumplimiento, sin embargo dotó a sus órganos de gobierno de la posibilidad de emitir recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas.

Lo mencionado reforzado con el hecho de que dichas recomendaciones serán públicas y los entes de gobierno estarán obligados a dar una respuesta en un plazo máximo de quince días después de su recepción, donde, en caso de aceptarlas, deberán informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento.

Por lo antes señalado, podemos afirmar que la legislación que da origen al Sistema Nacional Anticorrupción apuesta al reproche social como mecanismo vinculante para evitar el incumplimiento de la norma establecida; lo cual, si bien puede constituir un mecanismo débil, lo cierto es que aún falta ver cómo van consolidándose el mecanismo frente a los entes gubernamentales. No obstante a ello, unidades administrativas como el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, han promovido amparos en contra de diversas autoridades que han omitido dar cumplimiento a la legislación relativa.⁴

Por otra parte, y en atención a que el Sistema Nacional en el nivel federal constituye un órgano colegiado, la norma subjetiva dotó a dicho órgano administrativo de un órgano técnico al que se le denominó Secretaria Técnica; el cual se concibe como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, que funge como un órgano de apoyo técnico al Comité Coordinador.

De acuerdo al artículo 6 de la Ley General, el Sistema Nacional Anticorrupción se integra por:

- **Los integrantes del Comité Coordinador**, que corresponden a un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien será su presidente, el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- **El Comité de Partición Ciudadana**, integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio.
- **El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización**, que corresponden al Auditor Superior de la Federación (presidirá el comité), el titular de la

⁴ Vid. Comité de participación ciudadana, <https://cpc.org.mx/category/amparos/>

Secretaría de la Función Pública (residirá el comité) y los siete miembros rotatorios de las entidades locales responsables de la fiscalización superior y del control interno.

- **Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes** integrado por los 32 Sistemas anticorrupción que tiene cada entidad federativa.

Estructura administrativa que, en términos del ordenamiento jurídico en cita, tiene en su conjunto la tarea de coordinar y cooperar para el combate a la corrupción; articular y evaluar la política en la materia; así como vincular el Sistema Nacional Anticorrupción con el Sistema Nacional de Fiscalización y con cada una de los Sistemas Locales.

El comité coordinador se encuentra organizado en cuanto a su función colegiada por el Órgano Ejecutivo y de seguimiento, de nueva creación, denominado Secretaría Ejecutiva, que en términos del Artículo 24 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es un “organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio con autonomía técnica y de gestión”.

Tal y como se desprende de lo enunciado con anterioridad, las entidades federativas forman parte del Sistema Nacional; no obstante ello, algunas entidades federativas han optado por crear sistemas municipales anticorrupción. En el caso del Estado de México y Sinaloa es obligatorio, mientras que en las otras será optativo.

4. La implementación del Sistema Estatal Anticorrupción

Dándose el caso que el 18 de julio de 2017 venció el plazo establecido en el artículo Segundo Transitorio del decreto de la Ley General del SNA, para que las autoridades responsables adecuaran su legislación en materia de combate a la corrupción, conforme a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Federal y en el Decreto de la Ley General del SNA, en particular su artículo 36; en el Estado de México el 30 de mayo de 2017 se publicó en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y como parte del paquete legislativo el 21 de Diciembre 2018, se publica en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

De acuerdo al Artículo 7 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, El Sistema Estatal se integrará por: **I. Los integrantes del Comité Coordinador**, es decir, un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo preside, el titular del Órgano Superior de Fiscalización del Esta-

do de México, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México, el Presidente del INFOEM y el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; el **Comité de Participación Ciudadana**, que se constituye con cinco ciudadanos; el **Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización**, que se integra por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México y las Contralorías Municipales; los **Sistemas Municipales Anticorrupción**, quienes concurrirán a través de sus presidentes rotatoriamente conforme a los dieciocho distritos judiciales en que se divide el territorio del Estado de México.

Como parte de la reestructuración legislativa, se derogaron y abrogaron los siguientes ordenamientos: Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios; Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México; Ley de Fiscalización Superior del Estado de México; Código Penal del Estado de México. La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios abrogó a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y de acuerdo con la exposición de motivos, tuvo como fin el adecuar el ordenamiento local al federal.

Entre sus cambios más destacados se encuentra el que la ley emergente no solo sanciona a los servidores públicos, sino ahora también a los particulares; se clasifica a las faltas administrativas en no graves y graves; se modifica el procedimiento administrativo, dividiéndose en fase de investigación y calificación de las faltas graves y no graves, el inicio de la investigación, la investigación y su impugnación; se establece el procedimiento de responsabilidad administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y de la ejecución; se abunda en los datos informáticos con los que debe contar los servidores públicos el sistema de situación patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.

Probablemente uno de los cambios más trascendentales está en la desaparición del denominado catálogo de responsabilidades, clasificándose las conductas como no graves y graves; siendo graves el cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de intereses, tráfico de influencias encubrimiento, desacato, obstrucción de la justicia. Además, se regulan los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves; el soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, el tráfico de influencias para inducir a la autoridad, la utilización de

información falsa, la obstrucción de facultades de investigación, la colusión, el uso indebido de recursos públicos y la contratación indebida de ex servidores públicos.

En otro orden de ideas, se crea la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con la finalidad de crear una Sección de Sala Superior y de Salas Especializadas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; ordenamiento legal que dota de atribuciones para conocer y sancionar las responsabilidades administrativas graves de los servidores públicos, así como las de los particulares vinculados con dichas faltas.

Así mismo, modifica la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, con la intención de crear la Fiscalía Anticorrupción; se reforma la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, con el objeto de adecuar las funciones del Órgano Superior de Fiscalización con el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización.

Por último, se adicionan diversas disposiciones del Código Penal, en cuyo caso destaca que las personas morales pueden ser sujetos activos del delito. Se adiciona un título exclusivamente para reclasificar los ahora denominados delitos por hechos de corrupción; tipificándose incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas; coalición de servidores públicos; abuso de autoridad; uso ilícito de atribuciones y facultades, este último no se encontraba anteriormente tipificado; concusión; intimidación, este tipo penal no existía en nuestra entidad; ejercicio abusivo de funciones, que tampoco existía con anterioridad en la entidad; tráfico de influencia; cohecho; peculado; enriquecimiento ilícito; delitos cometidos por servidores públicos de la procuración y administración de justicia; y se establecen disposiciones comunes homologadas al Código Penal Federal, en aras de cumplir con el orden nacional que rige en nuestro país.

Con la anterior reforma en materia penal, la víctima u ofendido pasa a ser la administración pública; por lo cual, la persecución del hecho delictivo se convierte en un asunto oficioso.

5. Integración de los Sistemas Municipales Anticorrupción

Los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México, han tenido un sello distintivo, por cuanto a su implementación y la operatividad de estos, en primer término, debe destacarse que no fue bien recibido por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción; tan es así que, promovieron un amparo en contra de la Cámara de Diputados Mexiquense por la creación de esos sistemas, al sostener que los legisladores mexiquenses excedieron

sus funciones, pues carecía de competencia para crear esos sistemas y al hacerlo violentaron la reforma constitucional.

Con la reforma en el Estado de México, del 30 de mayo de 2017, no solo se legisló para implementar el Sistema Estatal anticorrupción, sino que se sentaron las bases legislativas para crear y operar los sistemas municipales anticorrupción en los 125 municipios que integran al Estado de México. De acuerdo con el ordenamiento que le dio vida, el Sistema Municipal Anticorrupción es la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal, que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal y se integrará por:

- **Un Comité Coordinador Municipal**, que se integra por el titular de la contraloría municipal, el titular de la unidad de transparencia y acceso a la información del municipio y un representante del Comité de Participación Ciudadana Municipal, quien lo presidirá; y
- **Un Comité de Participación Ciudadana Municipal**, constituido por 3 ciudadanos y se integrará con arreglo al procedimiento determinado en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México.

Ahora bien, no obstante que mediante el artículo octavo transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, se establece la obligación de los municipios de designar a los integrantes de la Comisión de Selección Municipal, dentro de los noventa días naturales siguientes a su entrada en vigor, en cuyo caso inicia la conformación de los Sistemas Municipales; en tal supuesto, a la fecha deberían tenerse integrado en su totalidad los Sistemas Municipales Anticorrupción, dándose el caso que la gran mayoría de ellos no se ha establecido en su totalidad.

Tal y como se desprende del Primer Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, el cual comprende el periodo que va de noviembre de 2017 a octubre de 2018, en el conteo más favorable, 24 Municipios tenían integrado completamente su sistema Municipal Anticorrupción, mientras que 76 Municipios se encontraban en proceso de implementación.⁵ Lo antes mencionado, constituye una deficiencia en la implementación y operación del sistema estatal, pues al ser el Sistema Municipal parte de

⁵ Primer Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios en <http://sesaemm.org.mx/sites/sesaemm.org.mx/files/files/Informe-SESEAEM.pdf>, p. 31.

su estructura organizacional, evidentemente no puede tenerse por integrado, al menos no en su totalidad; máxime, si concurren al Sistema Estatal a través los presidentes del Sistema Municipal rotatoriamente, conforme a los dieciocho distritos judiciales en que se divide el territorio del Estado de México.

En contraste con la información proporcionada con anterioridad, de acuerdo con la información actualizada al 19 de marzo del 2019, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México, se da cuenta de los siguientes datos estadísticos:⁶

A la fecha de corte, 37 municipios han constituido la Comisión de Selección Municipal, el Comité de Participación Ciudadana Municipal y su Comité Coordinador Municipal; por lo cual, se encuentra constituido en su totalidad; 30 municipios se encuentran en proceso de integración, mientras que 50 municipios no reportan información alguna. Véase la Tabla Estatal de la conformación de la estructura de los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México, de elaboración de la Secretaría Ejecutiva y su representación gráfica (ANEXO UNO Y DOS).

De la información proporcionada con anterioridad, podemos deducir que a la fecha de corte, es decir, a casi dos años de la entrada en vigor de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, solamente el equivalente a 30% de los municipios de del Estado de México ha integrado en su totalidad el Sistema Municipal Anticorrupción. Véase la gráfica denominada *Avance en la conformación de los Sistemas Municipales Anticorrupción*, representada en porcentaje, de elaboración propia (Anexo Tres).

Lo mencionado con anterioridad constituye un contraste con el 60% de los municipios que reportaron haber dado inicio a la conformación de su sistema municipal. Véase la gráfica: *Municipios con Comisión de Selección municipal*, representada en porcentaje de elaboración propia (Anexo Tres).

Ahora bien, en comparación, entre el 30% de los municipios que ha integrado en su totalidad el Sistema Municipal Anticorrupción y 60% de los municipios que reportaron haber dado inicio a la conformación de su sistema municipal, existe un punto de análisis; pues, de ahí pude deducirse una de las posibles causas del porqué no se ha estado alcanzando la meta del 100%. Es decir, parece ser que aun cuando se tiene la intención de integrarlo, existe un factor que no permite la conclusión, es decir, la discrecionalidad pasa a un factor secundario, pues se aprecia la intención de consolidar la meta.

⁶ Avance en la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción, http://sesaemm.org.mx/sistemas_municipales

En una primer aproximación a las acusas del problema, podemos aducir que los municipios desconocen la forma en que se integra el sistema anticorrupción; como muestra de ello está que al propósito del Primer Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios,⁷ en su recomendación número IV, especifica que los Comités de Participación Ciudadana no se integran con miembros del Ayuntamiento.

A efecto de allegarse de mayor información documental para dilucidar las causas del porqué no se ha alcanzado la meta del 100% en la integración de los Sistemas Municipales Anticorrupción, vía transparencia, se requirió a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción los oficios existentes, signados por los municipios del Estado de México, con motivo de los avances en la implementación de los Sistemas Municipales Anticorrupción.

De la información proporcionada por la Unidad de Transparencia de la Secretaría ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, vía Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), mediante oficio número 400N13000/166/2019, de fecha 23 de mayo de 2019, por el cual se remiten los oficios y anexos correspondientes a 94 municipios, con motivo del avance en la implementación de los Sistemas Municipales Anticorrupción, se obtuvo lo siguiente:

Se petitionó a los entes municipales la siguiente información; 1. Informe el estado de implementación del Sistema Municipal Anticorrupción y en caso de que ya se encuentre constituido la Comisión de Selección municipal, el Comité de Participación Ciudadana y/o el Comité Coordinador General; 2. Los nombres de los integrantes de cada uno de las instancias mencionadas y si cuenta con sitio Web, Red Social, número telefónico y correo electrónico para tal fin; 3. En caso de no encontrarse constituido en su totalidad el Sistema Municipal Anticorrupción, un informe de la problemática existente respecto de su implementación, con el objetivo de que la Secretaría Ejecutiva pueda proporcionar el apoyo técnico correspondiente, o bien dar cuenta al comité coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. Es preciso señalar que la información con la que se cuenta, también corresponde a informes elaborados por las administraciones del periodo constitucional 2016-2018.

En esencia, los municipios respondieron de la siguiente manera; 28, cuentan con su Sistema Municipal Anticorrupción Integrado; 15, no se realizó entrega de documentación por parte de la administración saliente 2016-2018; 10, se encontró información de la administración saliente 2016-2018, sin embargo no se concluyó con el proceso; 25, no se contó con participación ciudadana para la

⁷ Primer Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, *op. cit.*, p. 47.

conformación de los comités; 2, no se asignó presupuesto para la integración de los comités; 32, la administración actual 2019-2021, da inicio al proceso de selección; 7, no señala motivo; 10, solicitan asesoría; 4, la administración actual 2019-2021 reemplazará a integrantes elegidos 2016-2018; 8, reportan que se encuentran en proceso de integración; 3, no se ha integrado el SNA por motivo diverso.

Cabe precisar que esta información corresponde a 94 municipios y por consiguiente no se cuenta con información de 31 municipios. Consultar Gráfica y Tabla de la información contenida en los oficios signados por los municipios con motivo del avance en la implementación de los Sistemas Municipales Anticorrupción, de elaboración propia. (ANEXO CUATRO Y CINCO)

Concluyentemente, podemos afirmar que uno de los problemas que más resalta es la falta de participación ciudadana en la integración de los comités, sobre todo en la Comisión de Selección Municipal. Del análisis del contenido de los oficios proporcionados se desprende que los municipios generaron más de una convocatoria, evidenciando de este modo que no concurren ciudadanos a los diversos llamados; en algunos casos, aún cuando hubo concurrencia, los participantes no reunieron el perfil requerido o existió incumplimiento de los participantes de adjuntar a su asistencia la documentación relacionada. Es de resaltarse que municipios como Chapultepec, Ixtapan de la Sal y Tianguistenco, adujeron de modo expreso como motivo de incumplimiento que en la población de sus municipios no hay gente que cubra el perfil que requiere la legislación aplicable.

Del análisis de la información generada, destaca que la cantidad de municipios que tienen integrado en su totalidad el Sistema Municipal Anticorrupción se redujo de 37 a 28. Además, se desprende que municipios como Nicolás Romero y Zacazonapan, manifiestan que, una vez realizada una revisión a los sistemas constituidos, se encontraron inconsistencias que motivan el reanudar la integración, siendo de especial atención que el primero de ellos manifiesta una posible simulación en la constitución de sus comités. Otro de los problemas detectados en la reducción de la estadística está que las administraciones entrantes 2019-2021 refiere no haber recibido información de sus predecesoras, y aun cuando la deducen de información como las actas de cabildo, optan por reanudar el proceso de constitución.

En relación con lo anterior, otro de los problemas concurrentes es que los municipios consultados afirman que no se realizó entrega de documentación de parte de la administración saliente 2016-2018. En análisis de las documentales con las que se cuenta, se desprende que al ser la Comisión de Selección Municipal, o en su caso la Comisión de Participación Ciudadana, un organismo que en teoría no depende del ayuntamiento, existe confusión en cómo opera la entrega y recepción o cómo continúa en funcionamiento con el cambio de administración; los muni-

cipios en general esperan que obre información en las contralorías Internas, al no encontrarse optan por reiniciar el proceso.

Es también concurrente que los municipios consultados, y que casi en su totalidad corresponde a la actual administración 2019-2021, aducen que su predecesora no concluyó con la integración del Sistema Municipal. En análisis de las documentales con las que se cuenta, se desprenden convocatorias y actas administrativas que evidencian la falta de participación ciudadana, pero de igual modo puede percibirse una falta de interés, probablemente por el desconocimiento o porque se avecinaba la entrega y recepción de la Administración Pública Municipal.

Otros datos obtenidos de la información proporcionada evidencian que algunos municipios desconocen la operatividad para integrar sus comités; tan es así que, solicitan asesoría a la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal.

Si bien es cierto que de la información obtenida no se reporta un problema preponderante, y por ende podemos afirmar que es un problema multifactorial, sí constituye una muestra suficiente para adoptar medidas homogéneas; pues, aun cuando la baja participación ciudadana no ha mostrado de modo único el dato estadístico por encima de los otros factores, no podemos pasar por alto que 32 entes municipales han dado reinicio a la integración de su sistema, conjuntamente con los otros 8 que refieren estar en proceso, sumándole la posibilidad de los 31 que no han remitido informe. En contexto, seguramente de modo eventual sufrirán el mismo problema que reportan los otros municipios, en cuanto a la baja participación ciudadana.

Como punto final, tal y como se ha venido afirmando, el ser humano es, en el mejor de los casos, un ser ambivalente, y de este modo todo lo que construye por virtud de su actividad cognoscente será traspolado a su creación y seguirá la misma dinámica, máxime se busca llevar lo teórico a lo práctico, a lo cual se le suma el aditivo de nuevos retos de su choque con la realidad. El sistema anticorrupción no puede, ni es la excepción; cada vez que se cristaliza la elucubración teórica, existe la posibilidad de que en la realidad pueda moverse entre lo bueno y lo malo.

El crear sistemas municipales seguramente tuvo como fin darle participación a uno de los sectores más afectados por la corrupción, y más aún potenciar la participación ciudadana; esto, con miras a generar políticas públicas eficientes y apegadas a la realidad. Sin embargo, tal y como ha quedado evidenciado, surgieron nuevas eventualidades, como lo es la falta de participación ciudadana y que ahora está minando el avance de la teoría; misma que bien puede deberse a múltiples factores como pueden ser la falta de interés de la sociedad, la falta de difusión, la falta de voluntad política, percepción social de ineficacia, desconocimiento, etc.

Los sistemas municipales se concibieron como una elucubración teórica; sin embargo, a la hora de implementarse enfrenta constantes retos. El proponer cambios legislativos o estructurales para abatir el rezago en su implementación, es caer en una nueva elucubración teórica, y por ende traería aparejado de nueva cuenta otros retos a abatir producto de la ambivalencia del pensamiento; vertientes que no ponen fin al planteamiento generado, y volveríamos al nuevo problema dogmático de las soluciones rígidas. El éxito de cristalizar, no solo la implementación de sistemas municipales en un 100%, sino en sí, de cualquier idea, no está en su diseño teórico, sino en la operatividad de su constitución; por tal, lo que se propone es consolidar un sistema administrativo que sea capaz de adaptarse a los constantes cambios de la realidad que se ven afectados por la implementación de la idea teoría.

Las instituciones, y más aún las de nueva creación, como lo es el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Estatal y en lo específico los Sistemas Municipales Anticorrupción, no pueden convertirse en instituciones rígidas, incapaces de adaptarse a los constantes movimientos, sino exactamente todo lo contrario; deben contar con mecanismos administrativos que permitan la pronta toma de decisiones conjugada con la ágil implementación de acciones, para de este modo estar adaptándose constantemente a una realidad en movimiento.

La ambivalencia de los sistemas municipales puede, en su lado positivo, procrear políticas públicas en coadyubancia con el Sistema Estatal que limiten el avance de la corrupción en el Estado de México y sus municipios; sin embargo, en su aspecto negativo, que puede ser inclusive más amplio, puede convertirse en una estructura sin funcionalidad, un elefante blanco como comúnmente se denomina, puede caerse en simulaciones para disfrazar metas, elegirse comités de participación ciudadana *ad hoc* al gobierno municipal en turno, puede caerse en la tentación de realizar comités de escritorio; es decir, solamente para cubrir el requisito. Esto, sin duda, es el reto para los gobiernos municipales, y no dudamos que será motivo de debate al interior de Comité Coordinador del Sistema Estatal.

Como lo hemos venido sosteniendo, la realidad es dinámica y presenta factores múltiples, interconectados unos con otros de un modo complejo. La falta de integración de los Sistemas Municipales, también encierra múltiples factores, entre ellos existen factores sociales que impactan en la meta; sin embargo, el punto de análisis se ciñe al Derecho administrativo, toda vez que, como lo refiere en lo estrictamente teórico Gabino Fraga, el Derecho administrativo es la actividad del Estado, es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente

los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.⁸ Es decir, corresponde al Estado, aunque no de modo exclusivo, la rectoría del bien común; por ende, le corresponde abatir lo que se le opone, como antítesis la corrupción, la cual en un aspecto significativo mina ese fin del Estado.

La rectoría del Estado no solo se limita a generar actos jurídicos, sino de igual forma, y tal vez en mayor grado, a generar actos materiales. En una revisión a los presupuestos de egresos de los municipios para el ejercicio 2019, esto a través de sus portales de transparencia, se destaca que en su gran mayoría no se destinaron recursos a la consolidación de sus sistemas municipales.

Aunque no se cuenta con información específica de su omisión, puede deducirse de la información con la que sí se cuenta, que con los cambios de administración existe un desconocimiento de tal obligación legal. Sin embargo, estos actos administrativos son precisamente los que aletargan, no solo alcanzar la meta, sino una vez alcanzada, el ser operativa; pues, ahora será necesario el generar reestructuraciones presupuestales.

En el artículo vigésimo cuarto de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, se prevé que la Legislatura del Estado proveerá los recursos presupuestales necesarios para la implementación del presente Decreto, conforme a la suficiencia presupuestal y disposiciones jurídicas aplicables; sin embargo, no se previó mecanismo vinculante para que los municipios asignaran presupuesto para tal fin.

Resulta necesario que los municipios asignen presupuesto para la consolidación de los Sistemas Municipales o, en su caso, que se generen bases legislativas para asignar y etiquetar el uso de ese recurso económico, ya sea de procedencia municipal, estatal o federal; pues, es mediante el destino de este rubro administrativo que podrá generarse dinamismo a la institución emergente: En la etapa de implementación, podrá operarse difusión de las virtudes de los Sistemas Municipales, con miras a incentivar la participación ciudadana; en las etapas operativas podrá dotarse de recursos a las Sistemas para que los Comités de Participación Ciudadana cuenten con espacios para sesionar, en resumen, para el inicio de operaciones y el gasto operativo para generar acciones, y al interior de los municipios el pago de los honorarios respectivo.

⁸ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2012, p. 3.

6. Conclusiones

En el mundo material se hayan entes creados por la naturaleza, mismos que son tan misteriosos que el ser humano no ha agotado su conocimiento, por cuanto a su esencia, ni en lo más superficial ni en lo ligeramente íntimo, probablemente por las limitaciones racionales y sensoriales con que fuimos dotados para conocer el mundo y, cuando llegamos a un horizonte, únicamente nos vemos resignados a contemplar que hay horizontes más lejanos y misteriosos.

En el mundo racional de las ideas, según Platón, nos vemos en la necesidad de asignar valores orientadores para poder medir la realidad o esos pensamientos puramente racionales; así, siguiendo la suerte lo creado de su creador, no es posible despojar la teoría de la ambivalencia que deviene del pensamiento. A esto se le suma que al momento de llevar las tesis a la práctica, existe un choque con ese dinamismo de la realidad.

En aras de delimitar la ambivalencia cognitiva y que motiva el actuar de hombre en sociedad, hemos creado posiciones teóricas tendientes a sostener, en el campo de la realidad material, la idea del bien común como axioma del Estado; se generan antítesis reprochables por las tesis, a esa le hemos denominado corrupción.

Lo corrupción, como antítesis del Estado, puede presentarse en cualquiera de sus elementos sustanciales; el gobierno, en el gobernado, o inclusive en el ordenamiento legal y, en un extremo radical, en el Estado mismo.

Para poder legitimar el poder público es necesario acreditar que se está cumpliendo el fin común por el cual fue cedida dicha soberanía, que es el correcto funcionamiento de la estructura gubernamental para la consolidación de los fines comunes de sus integrantes; de ahí que el antagónico sea reprochado por su sociedad.

La creación de Los Sistemas Municipales Anticorrupción es una elucubración teórica que al momento de ser llevada a la práctica tienen un natural choque con la realidad, emergiendo de este modo nuevas eventualidades que minan la consolidación del aspecto teórico; entre ellas, podemos contar la indiferencia de las administraciones salientes, el cambio de administración, el desconocimiento de las autoridades que recién toman posesión del encargo, la omisión de hacer entrega de información, la confusión en los mecanismos de entrega-recepción, la desconfianza de la administración entrante por cuanto a los integrantes o la forma de integración de los comités nombrados en la administración saliente, la falta de participación ciudadana, la incapacidad de los municipios de incentivar la participación ciudadana, la falta de suficiencia presupuestaria o la omisión de asignar recursos en los presupuestos de egresos, etc.

La falta de participación ciudadana ha sido un factor preponderante en la falta de consolidación en la integración de los Sistemas Municipales Anticorrupción.

No puede perderse de vista que los aspectos teóricos al momento de ser llevados a la práctica enfrentan constantes eventualidades. Los entes gubernamentales deben contar con mecanismos administrativos, que permitan la pronta toma de decisiones, conjugada con la ágil implementación de acciones, para de este modo estar adaptándose constantemente a un realidad en movimiento.

Para agilizar los mecanismos administrativos deben sentarse las bases legislativas en su aspecto jurídico; pero, en su aspecto material debe dotárseles de presupuesto público que permita afrontar eventualidades.

7. Bibliohemerografía

Bibliografía

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2012.

Heftye Etienne, Fernando, *Derecho internacional público*, México, Editorial Porrúa, 2017.

Jean Jacques, Rousseau, *El contrato Social o Principios de derecho político*, traducción de María José Villaverde, Madrid, Editorial Tecnos.

Pérez Valera, Víctor Manuel, *Ser más humano reflexiones sobre ética y derecho*, México, Porrúa.

Zygmunt, Bauman, *Ética Posmoderna*, México, Siglo XXI editores.

Tratados y convenios Internacionales

Carta de las Naciones Unidas, 1945.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003.

Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la organización para la cooperación y el desarrollo económico, 1997.

Convención interamericana contra la corrupción de la Organización de los Estados Americanos, 1996.

Documentos publicados en Internet

Comité de participación ciudadana, <https://cpc.org.mx/category/amparos/>

Primer Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipiosen, <http://sesaemm.org.mx/sites/sesaemm.org.mx/files/files/Informe-SESEAEM.pdf>

Avance en la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción, http://sesaemm.org.mx/sistemas_municipales

8. Anexos

ANEXO UNO

Tabla Estatal de la conformación de la estructura de los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México

		CSM	CPCM	CCM
1	ACAMBAY DE RUIZ CASTAÑEDA	SI	SI	NO
2	ACOLMAN	SI	NO	NO
3	ACULCO	SI	NO	NO
4	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	SI	NO	NO
5	ALMOLOYA DE JUAREZ	NO	NO	NO
6	ALMOLOYA DEL RIO	SI	NO	NO
7	AMANALCO	X	X	X
8	AMATEPEC	X	X	X
9	AMECAMECA	SI	NO	NO
10	APAXCO	NO	NO	NO
11	ATENCO	X	X	X
12	ATIZAPAN	SI	SI	SI
13	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	SI	SI	SI
14	ATLACOMULCO	SI	SI	SI
15	ATLAUTLA	X	X	X
16	AXAPUSCO	NO	NO	NO
17	AYAPANGO	NO	NO	NO
18	CALIMAYA	SI	SI	SI
19	CAPULHUAC	NO	NO	NO
20	CHALCO	SI	SI	SI
21	CHAPA DE MOTA	SI	SI	SI
22	CHAPULTEPEC	NO	NO	NO
23	CHIAUTLA	X	X	X
24	CHICOLOAPAN	NO	NO	NO
25	CHICONCUAC	NO	NO	NO
26	CHIMALHUACAN	SI	NO	NO
27	COACALCO DE BERRIOZABAL	SI	SI	NO
28	COATEPEC HARINAS	SI	NO	NO
29	COCOTITLAN	NO	NO	NO

		CSM	CPCM	CCM
30	COYOTEPEC	SI	SI	SI
31	CUAUTITLAN	NO	NO	NO
32	CUAUTITLÁN IZCALLI	SI	SI	SI
33	DONATO GUERRA	SI	NO	NO
34	ECATEPEC DE MORELOS	SI	SI	SI
35	ECATZINGO	X	X	X
36	EL ORO	SI	NO	NO
37	HUEHUETOCA	SI	SI	SI
38	HUEYPOXTLA	NO	NO	NO
39	HUIXQUILUCAN	NO	NO	NO
40	ISIDRO FABELA	X	X	X
41	IXTAPALUCA	NO	NO	NO
42	IXTAPAN DE LA SAL	SI	NO	NO
43	IXTAPAN DEL ORO	SI	SI	NO
44	IXTLAHUACA	SI	SI	NO
45	JALTENCO	NO	NO	NO
46	JILOTEPEC	SI	SI	SI
47	JILOTZINGO	NO	NO	NO
48	JIQUIPILCO	SI	SI	SI
49	JOCOTITLAN	SI	SI	SI
50	JOQUICINGO	NO	NO	NO
51	JUCHITEPEC	NO	NO	NO
52	LA PAZ	SI	SI	SI
53	LERMA	SI	SI	SI
54	LUVIANOS	NO	NO	NO
55	MALINALCO	SI	NO	NO
56	MELCHOR OCAMPO	SI	SI	SI
57	METEPEC	SI	SI	SI
58	MEXICALTZINGO	SI	SI	NO
59	MORELOS	SI	SI	SI
60	NAUCALPAN DE JUAREZ	SI	NO	NO
61	NEXTLALPAN	SI	NO	NO
62	NEZAHUALCOYOTL	SI	SI	SI

		CSM	CPCM	CCM
63	NICOLAS ROMERO	SI	SI	SI
64	NOPALTEPEC	X	X	X
65	OCOYOACAC	NO	NO	NO
66	OCUILAN	SI	NO	NO
67	OTUMBA	NO	NO	NO
68	OTZOLOAPAN	SI	SI	SI
69	OTZOLOTEPEC	NO	NO	NO
70	OZUMBA	SI	SI	SI
71	PAPALOTLA	SI	SI	SI
72	POLOTITLAN	SI	SI	SI
73	RAYON	NO	NO	NO
74	SAN ANTONIO LA ISLA	NO	NO	NO
75	SAN FELIPE DEL PROGRESO	NO	NO	NO
76	SAN JOSE DEL RINCÓN	NO	NO	NO
77	SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	X	X	X
78	SAN MATEO ATENCO	SI	SI	SI
79	SAN SIMON DE GUERRERO	X	X	X
80	SANTO TOMAS	X	X	X
81	SOYANIQUILPAN DE JUAREZ	SI	NO	NO
82	SULTEPEC	SI	NO	NO
83	TECAMAC	SI	NO	NO
84	TEJUPILCO	SI	SI	SI
85	TEMAMATLA	SI	SI	SI
86	TEMASCALAPA	SI	NO	NO
87	TEMASCALCINGO	SI	SI	NO
88	TEMASCALTEPEC	SI	SI	SI
89	TEMOAYA	NO	NO	NO
90	TENANCINGO	SI	NO	NO
91	TENANGO DEL AIRE	X	X	X
92	TENANGO DEL VALLE	SI	SI	SI
93	TEOLOYUCAN	SI	SI	SI
94	TEOTIHUACAN	NO	NO	NO
95	TEPETLAOXTOC	SI	SI	SI

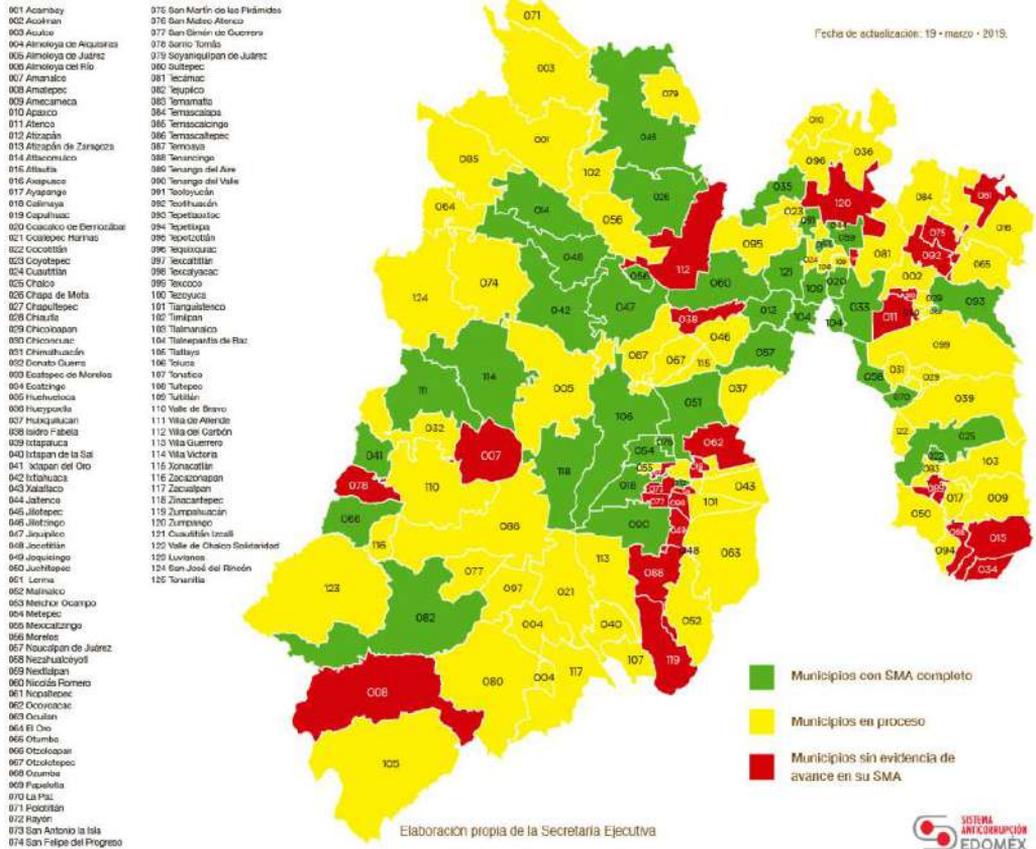
		CSM	CPCM	CCM
96	TEPETLIXPA	NO	NO	NO
97	TEPOTZOTLAN	SI	NO	NO
98	TEQUIXQUIAC	NO	NO	NO
99	TEXCALTITLAN	NO	NO	NO
100	TEXCALYACAC	SI	NO	NO
101	TEXCOCO	SI	NO	NO
102	TEZOYUCA	X	X	X
103	TIANGUISTENCO	NO	NO	NO
104	TIMILPAN	NO	NO	NO
105	TLALMANALCO	NO	NO	NO
106	TLALNEPANTLA DE BAZ	SI	NO	NO
107	TLATLAYA	SI	NO	NO
108	TOLUCA	SI	SI	SI
109	TONANITLA	NO	NO	NO
110	TONATICO	NO	NO	NO
111	TULTEPEC	SI	NO	NO
112	TULTITLAN	SI	SI	SI
113	VALLE DE BRAVO	SI	NO	NO
114	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	NO	NO	NO
115	VILLA DE ALLENDE	SI	SI	SI
116	VILLA DEL CARBON	SI	NO	NO
117	VILLA GUERRERO	SI	NO	NO
118	VILLA VICTORIA	SI	SI	SI
119	XALATLACO	SI	NO	NO
120	XONACATLAN	SI	NO	NO
121	ZACAZONAPAN	SI	SI	SI
122	ZACUALPAN	SI	NO	NO
123	ZINACANTEPEC	SI	SI	SI
124	ZUMPAHUACAN	SI	NO	NO
125	ZUMPANGO	NO	NO	NO

Siglas utilizadas: CSM (Comisión de Selección Municipal); CPCM (Comité de Participación Ciudadana Municipal); CCM (Comité Coordinador Municipal); X (No se advierte información).

Fuente: Elaboración de la Secretaría Ejecutiva.

ANEXO DOS

Conformación de la estructura de los Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México, de elaboración de la Secretaría Ejecutiva, representación gráfica



Fuente: Secretaría Ejecutiva.

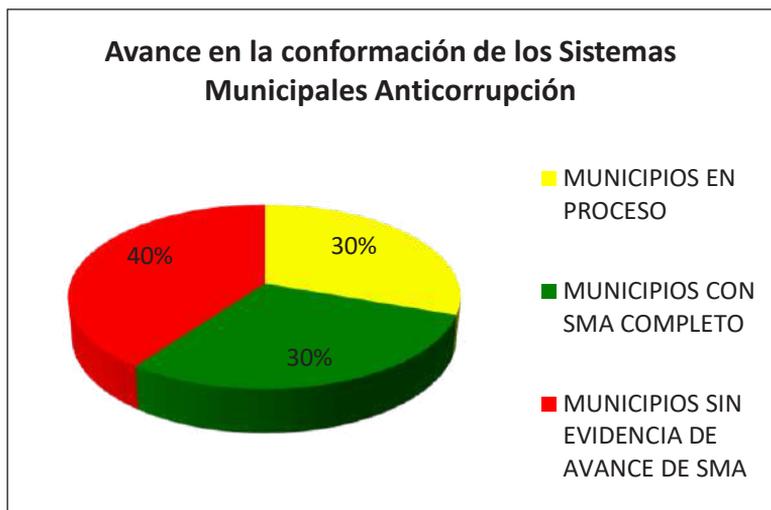


ANEXO TRES
Municipios con Comisión de Selección municipal
representada en porcentaje



Fuente: Elaboración propia.

Avance en la conformación de los Sistemas Municipales Anticorrupción
representada en porcentaje

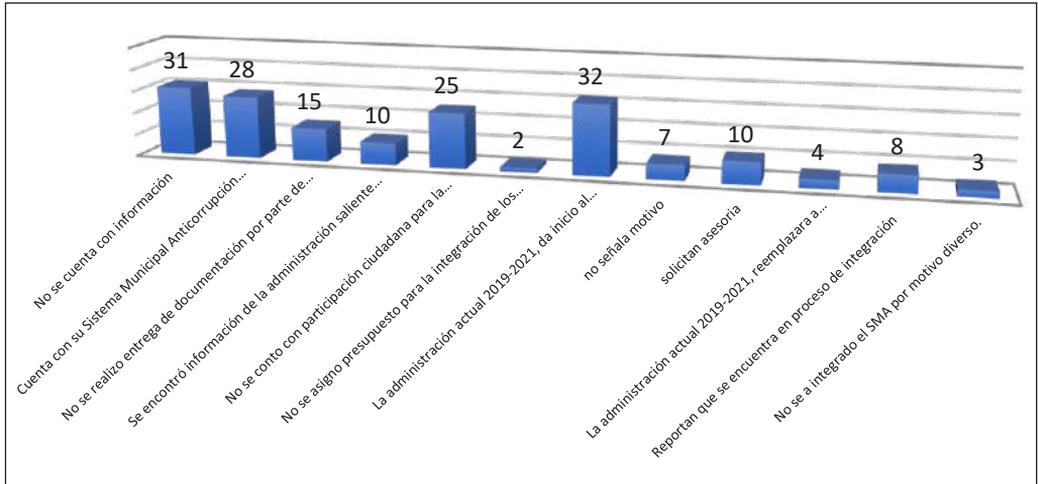


Fuente: Elaboración propia.

	No se cuenta con información	Cuenta con su Sistema Municipal Anticorrupción Integrado	No se realizó entrega de documentación por parte de la administración saliente 2016-2018	Se encontró información de la administración saliente 2016-2018, sin embargo no se concluyó con el proceso	No se contó con participación ciudadana para la conformación de los comités	No se asignó presupuesto para la integración de los comités	La administración actual 2019-2021, da inicio al proceso de selección	No señala motivo	Solicitan asesoría	La administración actual 2019-2021, reemplazará a integrantes elegidos 2016-2018	Reportan que se encuentra en proceso de integración	No se ha integrado el SMA por motivo diverso
116												
117												
118												
119												
120												
121												
122												
123												
124												
125												

Fuente: elaboración propia.

ANEXO CINCO
Gráfica de la información contenida en los oficios signados por los municipios con motivo del avance en la implementación de los Sistemas Municipales Anticorrupción



Fuente: elaboración propia.

Tirant Online México, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa.



www.tirantonline.com.mx

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- * Biblioteca Virtual
- * Tirant Derechos Humanos
- * Tirant TV
- * Personalización
- * Foros y Consultoría
- * Revistas Jurídicas
- * Gestión de despachos
- * Novedades
- * Tirant Online España
- * Petición de formularios

 +52 1 55 65502317

 www.tirantonline.com.mx

 atencion.tolmex@tirantonline.com.mx