



**UNIVERSIDAD NACIONAL**

**AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA LEY 3 DE 3 COMO INSTRUMENTO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN A  
TRAVÉS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS EN MÉXICO.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

GONZÁLEZ MARTÍNEZ SERGIO ABRAHAM

ASESOR: JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ

Santa Cruz Acatlán, Edo. de México, Febrero 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que me brindó la oportunidad de desarrollarme académica y culturalmente, me permitió vivir todo lo que rodea a esta gran institución. A mi querida Facultad de Estudios Superiores Acatlán que me dio todo, en la que pase los momentos más agradables y donde conocí a los maestros, doctores y compañeros que me enseñaron el valor y la importancia de la Ciencia Política.

A mis sinodales el Lic. José Antonio Sixtos Ortega, a la Lic. María Guadalupe Alonso Quintana, al Mtro. Efraín Hernández de Valle y a la Mtra. Patricia Núñez Gonzalez, por su apoyo y observaciones.

A mi asesor de tesis el Dr. Juan José Sanabria López. Quien me apoyo en todo momento, así como permitirme trabajar a su lado, por compartir su tiempo, conocimientos y empeño en el desarrollo de este trabajo.

Por último a mis padres que me han apoyado incondicionalmente, así como mostrado el significado de trabajar arduamente hasta llegar a la meta.

## Índice

### ***La Ley 3 de 3 como instrumento de combate a la corrupción a través de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México.***

	Pág.
Introducción	4
Capítulo 1: Marco Conceptual	9
1.1- Corrupción.	9
1.2- Transparencia.	24
1.3- Rendición de cuentas.	28
1.4- Responsabilidad Administrativa.	32
Capítulo 2: Sistema Nacional Anticorrupción y La Ley 3 de 3	36
2.1- Antecedentes internacionales y nacionales.	37
2.2- Sistema Nacional Anticorrupción.	46
2.3- El lugar de la Ley 3 de 3 en el Sistema Nacional Anticorrupción.	54
Capítulo 3: Análisis de los elementos que integran la Ley 3 de 3	60
3.1- Resumen de la Ley.	61
3.2- Análisis.	77
3.3- Propuestas.	83
Conclusión.	94
Bibliografía.	97

## Introducción

La corrupción en México, y particularmente en la administración pública, ha sido un fenómeno que se convirtió en problema, es un tema de agenda pública en nuestra sociedad, por lo que se han tratado de generar diversas formas de dar solución a tal problemática, sin embargo, nos encontramos con la realidad de que las posibles soluciones no han sido del todo efectivas ya que el fenómeno de la corrupción ha alcanzado tales niveles que se considera como sistemática, también es considerada por el presidente Enrique Peña Nieto, como un problema cultural, lo que nos puede llevar a pensar que todos los mexicanos estamos condenados a ser corruptos, lo que significa atraso en el desarrollo de muchos elementos de un país, como seguridad, economía, desarrollo social, desarrollo cultural (hablando en torno a la academia) y en este caso el aumento de la pobreza, es decir, se encuentra insertada en la vida pública de nuestra sociedad mexicana.

En este sentido, algunos de los académicos y especialistas tales como: Oscar Diego Bautista, José Juan Sánchez, María Amparo Casar, Manuel Villoria, además de organizaciones no gubernamentales como Transparencia Mexicana, Mexicanos Contra la Corrupción, Red por la Rendición de Cuentas y el Instituto Mexicano para la Competitividad, entre otros, han manifestado la urgencia por hacerle frente a la corrupción y no sólo por las implicaciones económicas sino también por las marcadas diferencias que representa ser víctima y ser a quien la lleva a cabo.

Dicho lo anterior en esta investigación se pretende desarrollar una herramienta para combatir el fenómeno de la corrupción, me refiero a la ponderada "Ley 3 de 3". Cabe aclarar que este instrumento es el resultado de la participación de diferentes organizaciones ciudadanas, sin embargo, este ordenamiento una vez que sea aprobado formará parte del cuerpo normativo positivo como Ley General de Responsabilidades Administrativas; si bien es cierto este tema ya está inmerso dentro del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el objetivo es "formular un

análisis de la aplicación del mecanismo de responsabilidad administrativa contemplando a la Ley 3 de 3 en la administración pública mexicana”, por medio del análisis *a priori* de la Ley dentro del SNA enfocándonos en el terreno administrativo, para después dar una propuesta de reforzamiento en la operatividad de dicha Ley.

De tal forma que considero a esta Ley importante porque materializa las exigencias y el hartazgo por parte del elemento más importante dentro de un sistema político, me refiero a la sociedad, que ha sido profundamente lastimada por la corrupción, ya sea por un tema de soborno, en donde un servidor público se apropia de un recurso directamente, saltándose al bien público para convertirlo en un bien privado, o bien, las negociaciones que se dan en las altas esferas políticas donde se puede trastocar el bienestar de una comunidad completa, por medio de venta ilegal o anticipada por tráfico de influencias de un terreno para explotación privada sin medir consecuencias de dicha acción o construcción de carreteras que no cumplen con las condiciones para un buen servicio.

Es por eso que la Ley 3 de 3 representa un elemento de esperanza hacia la ciudadanía muchas veces ignorada por el gobierno, además significa no sólo la redacción de un marco legal y de operación de los servidores públicos, sino también (sobre todo en la exposición de motivos), una clasificación de los actos más comunes que tiene la corrupción en México.

Para llevar a cabo esta investigación se ha diseñado un esquema de trabajo que consta de 3 capítulos, en el primer capítulo se aborda de manera general la descripción del fenómeno de la corrupción, para explicar cómo funciona, utilizando categorías tomadas desde aspectos económicos, sociales y políticos, para dar cuenta de la situación de dicho problema. Se parte de 4 definiciones que hacen énfasis en diferentes aspectos del fenómeno a estudiar: etimológica, instituciones y ciudadanía, económica y político-administrativa. Posteriormente, se realizará una tipología en la que se expone la forma en que opera la corrupción desde cada una de las definiciones.

Lo que se pretende es enunciar la relación entre corrupción política y administrativa, para llegar al planteamiento de la responsabilidad administrativa sostenida en dos elementos la transparencia y rendición de cuentas, en otras palabras, el capítulo es la base conceptual en la que se moverá la investigación.

En la segunda parte se desarrollará a partir de la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad administrativa, la relación de estos elementos con el Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que se busca explicar el funcionamiento del sistema y en ese orden de ideas entrar al objetivo de este apartado que es La Ley 3 de 3 o Ley General de Responsabilidades Administrativas, en primera instancia la explicación de la SNA, inicia con sus antecedentes, nacionales e internacionales, lo nos llevará a ubicar el lugar que ocupa La Ley 3 de 3, pasando por su origen, su pretensión y la posición en el SNA en el combate a la corrupción.

En el tercer capítulo el objetivo es analizar todos los elementos mencionados en los dos párrafos anteriores, por medio de un resumen de la Ley, en donde todas las características de los primeros dos capítulos se encuentren de una manera implícita, es decir no nos detendremos a retomar cada elemento, es en cambio el desarrollo de estos en el marco de un análisis a la Ley 3 de 3, para desarrollar una propuesta para complementar a la Ley 3 de 3.

Cabe señalar que esta investigación es elaborada en aras de encontrar algún punto débil dentro del SNA junto con la Ley 3 de 3, en otras palabras, se busca hacer un análisis *a priori* de lo que se tiene hasta el momento sobre la configuración del SNA. Toda esta estructura está planteada para dar respuesta a los planteamientos que sostiene la hipótesis de trabajo la cual es: “A través de la aplicación efectiva de la “Ley 3 de 3” dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, el combate a la corrupción se verá beneficiado sobre todo en los aspectos políticos y administrativos, de tal manera que se pueda llegar a incidir en la conducta de los sujetos que interactúan en las instituciones”.

Ya que la iniciativa de Ley 3 de 3, podría ser valorada como mecanismo al combate a la corrupción en la administración pública mexicana, además se puede

abrir la opción de qué manera puede evidenciar la corrupción en el ámbito público, si bien es cierto los políticos y servidores públicos manejan el discurso de moda “el de ser transparentes” o que “les indigna la corrupción” cuando sus partidos políticos, compañeros e incluso ellos, caen en actos de corrupción, la iniciativa busca imitar esas acciones y al mismo tiempo convertirse en trampolín de la ciudadanía, de este modo hay que recurrir a un cuestionamiento más profundo, convirtiéndose en mi pregunta de investigación; “¿Cómo el mecanismo de la Ley 3 de 3 de responsabilidad administrativa ayuda a combatir la corrupción en la administración pública?”.

Caracterizando a mi investigación con los siguientes elementos:

- a) Finalidad: básica
- b) Profundidad: explicativa
- c) Acopio de datos: documental
- d) Temporalidad: Transversal
- e) Enfoque: cualitativo

Buscando dar respuesta a la siguiente hipótesis:

“A través de la aplicación efectiva de la Ley 3 de 3 dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, el combate a la corrupción se verá beneficiado sobre todo en los aspectos políticos y administrativos, de tal manera que se pueda llegar a incidir en la conducta de los sujetos que interactúan en las instituciones”.

Con objetivos específicos tales como:

- 1) Enunciar el fenómeno de la corrupción y los elementos que la combaten.
- 2) Describir el SNA, así como la Ley 3 de 3
- 3) Analizar los elementos de la Ley 3 de 3 como forma de combatir a la corrupción.

Esta serie de objetivos son para dar respuesta a la pregunta de investigación y probar la validez de la hipótesis que se plantea en la investigación, para llegar a la respuesta, nos basaremos en dos elementos importantes, por un lado Oscar Diego Bautista y su aportación sobre el tema de la Ética, José Juan Sánchez y la puntual descripción que hace sobre la corrupción en el ámbito administrativo, así como las acciones que algunas organizaciones no gubernamentales han llevado a cabo, de tal forma que se pretende generar una herramienta (que obviamente puede ser discutida y mejorada) en el combate a la corrupción, y del otro lado, basándose en la metodología de trabajo, la cual se desarrolla en el sentido del origen de la información y su objetivo, es decir la información tiene un carácter documental, lo que indica que la información fue recopilada directamente en artículos especializados, libros, páginas de internet oficiales, por lo que no fue necesario establecer una investigación de campo, en ese sentido el objetivo de la investigación es desarrollar el análisis con base en la información con la que se cuenta y desarrollar una propuesta.

## CAPÍTULO I:

### Marco Conceptual

En el presente capítulo se aborda de manera general la descripción del fenómeno de la corrupción, así como una tipología, para explicar cómo funciona este problema, utilizando categorías tomadas desde aspectos económicos, sociales y políticos, para dar cuenta de la situación de dicho problema. En primer lugar se desarrollan 4 definiciones que hacen énfasis en diferentes aspectos del fenómeno a estudiar: etimológica, instituciones y ciudadanía, económica y político-administrativa. Posteriormente, se hace una tipología en la que expongo la forma en que opera la corrupción desde cada una de las definiciones, pretendo enunciar la relación entre corrupción política y administrativa, para llegar al planteamiento de la responsabilidad administrativa sostenida en dos elementos la transparencia y rendición de cuentas.

#### 1.1- Corrupción

La corrupción es un problema que requiere diferentes elementos para que funcione, es un fenómeno que no solo se manifiesta en países subdesarrollados ni siquiera es un tema nuevo en la palestra de la Ciencia Política, dado que este fenómeno que tiene que ver con la acción de sujetos inmersos en instituciones, además de la acción colectiva y con la opacidad de quienes vigilan y dictan el camino a seguir de un sistema político, es también un termómetro de cuán democrático, desarrollado y legítimo es el gobierno de un país.<sup>1</sup>

Hay aristas que están sumamente ligadas con la corrupción como la economía de mercado, la globalización, educación, el nulo funcionamiento de instituciones, crisis de sistemas políticos, autoridades y ciudadanía, entendiendo esta última relación, como un motor de cambio pero también de opacidad, donde la cultura de participación debe ser modificada.

---

<sup>1</sup> Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2012, pp. 45-46.

En este sentido, comenzaremos con una aproximación con el fenómeno de la corrupción el cual va en el sentido de su definición clásica, para desnudar como son algunos de sus modos de operación. Posteriormente se tomarán cuatro conceptos de corrupción donde cada uno privilegia una característica del fenómeno.

Como se señaló en el párrafo anterior, el primer acercamiento va en dirección a la definición de corrupción, por lo que es un acercamiento etimológico, donde tenemos que el fenómeno de la corrupción viene del latín *rumpere* y se refiere a quebrantar códigos, leyes y normas de “buen comportamiento cívico”. El término también se refiere al deterioro en las formas de gobierno de un país, ciudad o unidad territorial<sup>2</sup>, de esta manera es innegable señalar que los países que han logrado una mayor institucionalización son muchas veces aquellos en los cuales hay una cultura ciudadana, la cual sostiene a las instituciones, pero además ese mismo carácter ciudadano le exige a sus instituciones cuentas claras sobre su accionar en la vida pública.

En este orden de ideas, en las últimas décadas surgió por parte de los organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras, una línea de investigación que permite comparar a las distintas actitudes ciudadanas ante la ley. Entonces no es fortuito que sean aquellos países con mayor arraigo ciudadano junto con un Estado de derecho estable, donde las instituciones están bien cimentadas, donde los índices más altos en materia de bienestar existen, evidentemente esto se traduce en niveles de corrupción bajos, un ejemplo son países como Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia, de acuerdo con Transparencia Internacional en su índice de percepción de corrupción en el que se lleva a cabo un tipo de barómetro donde con elementos como opinión pública y casos evidenciados de corrupción,

---

<sup>2</sup> Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2012, p 47.

se evidencia los esfuerzos de los gobiernos por combatir al fenómeno, acción que repercute en la economía de un país.<sup>3</sup>

De tal manera que la corrupción trae un impuesto costoso, con la diferencia de que otros impuestos pasan por un amplio debate antes de ser aprobados y la corrupción se mantiene fuera de algún debate en materia fiscal, por ejemplo, podemos observar los discursos políticos que señalan a la corrupción como un problema estrictamente de índole jurídico, donde las condenas de tipo ético, moral deben ser insertadas en la agenda de justicia, pero no como prioridad, sino como un complemento a los sistemas de sanciones.

Es por factores como el anterior que a continuación se desarrollan los 4 conceptos de corrupción que servirán como base en esta investigación:

1.- La corrupción es la suma del desvío y derroche de recursos públicos, ineficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas, incumplimiento de objetivos y metas en los programas de gobierno, de la falta de resolución a problemas y necesidades ciudadanas, estas situaciones, que se reproducen en todos los ámbitos y campos donde interviene el Estado: medio ambiente, salud, educación, vivienda, alimentación, transporte, etcétera, además de generar malestar en la población, contribuyen a que se adopten en las necesidades humanas diversas manifestaciones de este fenómeno; desempleo, enfermedad, injusticia, pobreza, desigualdad y, en ocasiones, muerte.<sup>4</sup>

El precio que se paga es alto por que merma a las infraestructuras públicas, genera clientelismo político, obstaculiza la justicia, legitimidad de un gobierno y a las mismas instituciones, además se dan procesos políticos pervertidos, valores culturales al terados, espíritu humano dañado, pobreza en continuo ascenso, mayor concentración de la riqueza en unos pocos y malestar generalizado en la ciudadanía. En general, la corrupción es un obstáculo de tantos que impiden que existan gobiernos eficaces así como el desarrollo de la democracia y representa

---

<sup>3</sup> Del Castillo, Arturo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, ASF, 2003, pp43-45.

<sup>4</sup> Diego Bautista, Oscar, *Ética pública frente a corrupción*, Toluca, México, IAPEM, 2015, pp. 30-35.

un freno para el desarrollo social, para el crecimiento económico y para la equidad, que sólo mejora el nivel de vida de los diversos miembros que integran la comunidad política y a las instituciones, es decir las altas esferas de poder.

2.- En segundo lugar tenemos la aproximación de Shan-Jin Wei que desarrolla María Amparo Casar,<sup>5</sup> quien detalla que la corrupción equivale a un “impuesto” a la inversión extranjera directa, de modo que la cantidad creciente de corrupción desde el nivel muy bajo de Singapur hasta el más alto de México, equivale a un “impuesto de 21% a la inversión”. Es decir, la corrupción ocurre en los sectores públicos y privados, siempre y cuando un funcionario tenga el poder discrecional para acceder u otorgar beneficios, manteniendo incentivos que van directamente al soborno. El modelo económico actual, es un aliciente para que el fenómeno siga creciendo, dado que la tendencia está dirigida hacia el exterior de la economía, ya que se beneficia a privados extranjeros, generalmente por servidores y la fuerza policial, quienes en aras de conseguir (al menos en el caso mexicano) una entrada alternativa de poder adquisitivo, sostienen estas prácticas.

3.- En relación al párrafo anterior, la corrupción adquiere una característica que parece sustraída de algún estudio “darwiniano”, la capacidad de adaptarse y volverse más fuerte con el desarrollo y la globalización, entonces se presenta una paradoja, por un lado el problema se ha arraigado en todo el mundo y por otro se ha vuelto sistemático, por ejemplo algunos políticos se han servido de plataformas sociales para lograr un cargo o simplemente su beneficio, este modo de operación corrupto se vuelve sistemático ya que se reproduce en diversos órganos, entre otros datos, personajes como Alfredo del Mazo y Rosario Robles, utilizaron plataformas e instituciones del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), respectivamente, para desviar fondos, con fines de enriquecimiento privado.

Con el tiempo se ha comprobado en la investigación de “La estafa maestra” llevada a cabo por Mexicanos Contra la Corrupción e Indignación, junto con el portal Animal Político, que esos mismos personajes han participado en actos

---

<sup>5</sup> Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, México, IMCO, 2015, p 47.

corruptos, como lo fueron las tarjetas monex en tiempos electorales para ganarse adeptos en el caso de Enrique Peña Nieto.<sup>6</sup>

Este tipo de situaciones han provocado que la preocupación por disminuir la corrupción se haya extendido, porque se considera que de verdad afecta a países, lo cierto es que se han creado organizaciones a nivel mundial para hacer frente, retomemos a Transparencia Internacional y sus capítulos nacionales, la OCDE, la ONU y en un plano nacional la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Mexicano para la Competitividad, Mexicanos Contra la Corrupción e Indignación, Mexicanos Primero, e tc. Estas organizaciones han demostrado ser efectivas, sobre todo las internacionales, en el caso mexicano se han encontrado casos de delitos, como las muertes de Atenco, los 43 estudiantes de Ayotzinapa, sin embargo, no se les ha dado la atención que requieren los casos, también se han descubierto escándalos en torno a políticos, como René Bejarano y el caso de las “ligas”, los desfalcos de Javier Duarte ex gobernador de Veracruz o la “Casa Blanca” de Angélica Rivera (esposa de Enrique Peña Nieto), sin embargo, ¿por qué surgió esta preocupación y sobre todo por qué la corrupción se ha vuelto tema mundial?

Las causas son muchas, van desde la percepción de actos corruptos hasta la existencia de evidencia de actos y actores corruptos, ya que la corrupción en México no solo tiene un carácter económico, además está presente en la opacidad al momento de impartición de justicia, los favores para ciertas clases sociales, y el ordenamiento de desapariciones forzadas, nos dejan un panorama amplio sobre los espacios en los que se mueve la corrupción, de tal forma que se van generando otro tipo de problemáticas como autodefensas, crecimiento de sectores alejados como la parte zapatista en Chiapas a quienes no les interesa ser parte del mismo mecanismo institucional centralizado, ya que lo consideran ineficiente, así como otras comunidades indígenas que tienen sus propios usos y costumbres arraigados históricamente.

---

<sup>6</sup> La estafa maestra, disponible en: [www.animalpolitico.com/estafa-maestra/](http://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/), consultado por última vez en agosto de 2017.

Si a esos elementos les añadimos los cambios políticos constantes dentro del ejercicio y toma de decisiones en el gobierno, tenemos un debilitamiento a las instituciones sociales, políticas y legales, otros como la libertad que se les da a políticos, factores que repercuten en los supuestos acerca de la existencia de corrupción. En este sentido encontramos que un aspecto común, es el descenso de la legitimidad de la ciudadanía hacia líderes políticos y élites económicas, que han demostrado por medio de estudios especializados como los que lleva a cabo el INEGI, por ejemplo su encuesta de victimización de la violencia, se analizan temas como seguridad pública e instituciones, con el indicador de la percepción de los ciudadanos sobre la violencia y la capacidad de respuesta de las autoridades, con cifras que van de un 83% de desconfianza en la policía a un 69% de desconfianza en el sistema penal, dejando a México en la posición 11 de 13 países contemplado en América Latina,<sup>7</sup> con lo que la corrupción afecta al bolsillo de las personas que tienen menor poder económico y de respuesta ante la corrupción dadas las cifras.

4.- El último concepto sobre corrupción es el que tiene que ver con los sujetos que la llevan a cabo, ( intelectual y material); en principio tenemos que involucra decisiones laborales, incentivos económicos, beneficios personales, grado de profesionalización en la administración del Estado, tamaño y eficacia del sector público, funcionamiento de las instituciones legislativas y judiciales, grado de libertad de prensa, acceso ciudadano a información pública, rendición de cuentas, profesionalización de los servidores públicos y otros factores que inciden en la ocurrencia de este fenómeno, pero ¿quiénes generan las ideas para corromper? En principio de cuentas se enunciarán a los autores intelectuales; estos son los que idean las formas, las prueban y finalmente de alguna manera encuentran ese vacío en la ley con el que se amparan aunque sea temporalmente, me refiero a la parte política de la corrupción, aunque no siempre son ellos, ya que al hablar de una “mordida”, necesariamente un político participa (ya que cualquier

---

<sup>7</sup> INEGI:

[inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruct/702825077273.pdf](http://inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruct/702825077273.pdf) p 2 consultada por última vez el 16-octubre-2017.

ciudadano puede pensar en pagar una mordida), sin embargo, para fines de esta investigación, hablaré de la administración pública y su ejercicio, en ese sentido ese elemento político que toma tintes de impunidad ya que se vale de su poder para beneficiarse al beneficiar a otro, en palabras de Robin Hodess, la corrupción política es: “el abuso del poder, que la ciudadanía a los (políticos) confía, por parte de los líderes políticos con fines de beneficio privado, para aumentar su poder o riqueza”.<sup>8</sup>

Del otro lado están los autores materiales, me refiero a los servidores públicos, la parte administrativa, esta se caracteriza por ser el brazo ejecutor de las actividades ilícitas en torno a la corrupción, por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios. Algunos lugares comunes de la corrupción son las áreas de compras, adquisiciones, aduanas, emisión de licencias y permisos, entre otros.<sup>9</sup>

Hablamos de la corrupción administrativa, la cual constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas, desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno, cabe mencionar que este tipo de corrupción no es la única que se desarrolla en este ámbito, sin embargo para fines de este estudio es la que tomará en consideración.

La corrupción administrativa es también una falta que transfiere recursos de un grupo a otro dentro de la sociedad en su conjunto, un problema social que lastima las instituciones y merma al Estado de Derecho, al no respetarse la ley y operar en perjuicio del entorno político, económico y social en un país.

Derivado de lo anterior, explicaré que hay 4 principales formas de corrupción, de las cuales 3 están presentes en México; la corrupción tradicional y moderna, luego

---

<sup>8</sup> Hodess, Robin, “Introduction”, citado en *Global Corruption Report*, Berlin, Transparency International, 2003, pp37-39.

<sup>9</sup> Diego Bautista, Óscar, *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, tesis de maestría, 2005, pp. 57.

la privada, después la que deriva de la delincuencia organizada y seguida la que está presente en los conflictos armados.<sup>10</sup>

1. La corrupción “tradicional” es perfectamente conocida por los ciudadanos mexicanos, es la corrupción individual donde un ejemplo es el agente de tránsito que pide una “mordida” a cambio de no imponer una sanción, es la forma de corrupción más tangible o que al menos se vive con mayor frecuencia, otro lugar común es en un trámite burocrático dentro de la administración pública, etc. Las modalidades delictivas típicas de la corrupción tradicional son el cohecho, el soborno y la malversación de caudales públicos.
2. La moderna, es la hija de la globalización, es una corrupción estructural, sistemática que al igual que en la tradicional, se produce y mantiene donde también confluyen el sector público con el sector privado, sin embargo, se caracteriza por el abuso de la información privilegiada, el tráfico de influencias y la financiación de los partidos políticos. Este tipo de corrupción se origina en el momento en el que el desarrollo de los Estados modernos ha reducido tanto el papel de las instituciones y dejado crecer tanto el del sector empresarial, que la corrupción más importante está en las empresas y no en las instituciones, estas empresas son tan grandes que no tienen dueño conocido, son miles de pequeños accionistas y esas empresas quedan en manos de sus ejecutivos que empiezan por engañar a la propia empresa para enriquecerse personalmente mediante procedimientos de deslealtad.
3. El siguiente tipo de corrupción tiene que ver con la delincuencia organizada, aquí nos encontramos con delitos como; tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, contrabando de productos prohibidos, prostitución, entre

---

<sup>10</sup> Cruz Santiago, Claudia, *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y corrupción*, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2008, pp. 40-51.

otras. Si bien es cierto la corrupción no se encuentra tipificada como delito, no es libre de sanciones al momento de incurrir en un incidente corrupto, es decir, lo usual es tomar al fenómeno desde la perspectiva de las responsabilidades administrativas, ya que se conforma de diversos delitos y va en detrimento de la vida pública. Sin embargo, los delitos mencionados anteriormente se pueden englobar en un tipo de corrupción, en el cual se observan estructuras más complejas que las de relación individual donde el acto corrupto es entre dos personas, en el segundo empresas “reguladas” son protagonistas y a diferencia de ellas en este tipo, podemos observar a organizaciones que operan en el terreno de la ilegalidad, me refiero a narcotraficantes, carteles y redes de corrupción que operan de tal forma que pueden asegurarse que existen, incluso son señaladas pero dada su complejidad como organización es difícil erradicarlas, por ejemplo, tenemos la división del territorio nacional por ocupación de los carteles de drogas, según Stratford<sup>11</sup> en occidente el cartel de Jalisco nueva generación, en el centro la familia michoacana y el cartel de los Beltrán Leyva, y a que muchas veces tienen lazos con altas esferas del poder.

4. Por último, la de los conflictos armados, que es aquella en que las multinacionales financian conflictos para hacerse de la explotación ilegal de los recursos naturales escasos, la cual no existe en nuestro país, dado que no contamos con industrias que sean punta de lanza en torno a la industria armamentista, somos consumidores de este rubro, pero países como Rusia y China son ejemplo de la operación de este tipo de corrupción, donde además de ser productores, incentivan su mercado dotando de armas a países que históricamente se encuentran en conflicto, Afganistán, Siria y al Estado Islámico.

---

<sup>11</sup> Cunjama López, Emilio Daniel; García Huitrón, Alan, *Narcotráfico y territorios en conflicto en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 2014, pp. 99-111.

De estas 4 formas de corrupción en diferentes elementos, la que atañe a esta investigación es la que hace referencia a un contexto de gobierno: en el régimen político, y en la administración pública, y en el Poder Judicial,<sup>12</sup> en ese sentido, por lo que corresponde al régimen político, la experiencia muestra que si los regímenes políticos son corruptos, los servidores públicos pueden estar vinculados a servir con fidelidad a ese régimen. Esto se debe a que adquieren beneficios, que de otra manera no podrían tener, por ejemplo en la corrupción del régimen político se encuentran normalmente pocos corruptos, pero bastante poderosos, o bien muchos involucrados pero con poco poder político, en este sentido, se considera que el primer caso, es menos dañino para la economía de un país, mientras que el segundo, se puede ocasionar una espiral de corrupción que sea complicado de detener, pero la realidad muestra que no es así.<sup>13</sup>

#### 1.1.2- Corrupción política y administrativa

La corrupción política es una de las primeras formas en que se manifiesta el fenómeno.<sup>14</sup> Este concepto, basado en el cargo, se desarrolló con la consolidación del Estado-nación moderno y de la profesionalización de la administración pública. Sin embargo, este concepto hace a un lado: a) las dimensiones *políticas* de la corrupción, en particular de los procesos de debate a través de los cuales se crean las reglas y normas; b) los patrones institucionales que la respaldan y justifican, y c) las culturas política dentro de las cuales ciertas acciones, instituciones y hasta discursos pueden ser juzgados como corruptos.<sup>15</sup>

El fenómeno sugiere la idea de que la corrupción es algo inherente al ser humano, que existe siempre, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo en que pensemos. Ningún autor, investigador, historiador o analista ha puesto en tela de

---

<sup>12</sup> Villoria Mendieta, Manuel, *La corrupción política*, Madrid, Síntesis, 2014, pp. 159.

<sup>13</sup> Rose-Ackerman, Susan, "Corrupción y economía global", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, pp. 53.

<sup>14</sup> Diego Bautista, Óscar, *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, tesis de maestría, 2005, pp. 55.

<sup>15</sup> Warren, Mark E, "La democracia contra la corrupción", México, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, XLVII, 2005, pp. 113.

juicio es tan verdad empírica evidente. La corrupción ha llegado incluso a ser calificada de endémica en todas las formas de gobierno<sup>16</sup>

A la corrupción política también se le puede denominar “criminalidad gubernativa”, expresión que tiene por finalidad designar los hechos delictivos cometidos por los gobernantes, desde esta visión, la conclusión es evidente: la criminalidad gubernativa tiende a difuminar la ecuación entre Estado y legalidad, por lo tanto, tiende a deslegitimar al Estado ante los ciudadanos.<sup>17</sup> La corrupción política es corrupción de la política, de su lógica, de su demarcación, respecto del ámbito privado y de sus propios valores<sup>18</sup>

La corrupción de los políticos, puede producirse de manera individual por un político o por una camarilla de políticos que obtienen canchales y privilegios de todo tipo, aunque también se encuentra referida a lo que sucede con los partidos políticos y sus representantes.

Por lo que los ciudadanos consideran que la corrupción política anda en los partidos políticos y en los representantes electos del pueblo. Pero los partidos políticos son instituciones con miles de militantes en muchas ocasiones, y la tendencia social a considerar como corruptos a todos los miembros de dichos partidos, no parece que sea realmente cierta. Entonces estamos hablando de sujetos dentro de un sistema viciado. Sin embargo, los partidos políticos son los instrumentos de selección de los líderes políticos y los principales actores de la política democrática, por lo que la ciudadanía está diciendo que, como organizaciones, en su labor social están fracasando. Tal fracaso se debe a que su sistema de incentivos es inequitativo, porque no son coherentes con el deber ser de la política democrática ya que como actores colectivos están incumpliendo las obligaciones que se derivan de la acción política en una democracia. En ese orden de ideas, la corrupción política se considera como un problema de gobernabilidad,

---

<sup>16</sup> Diego, Bautista, Óscar, *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, tesis de maestría, 2005, pp. 47.

<sup>17</sup> Díez-Picazo, Luis María, *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona, 2010, pp. 11-13.

<sup>18</sup> Rabotnikof, Nora, “Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados”, En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, pp. 46.

y no necesariamente un producto cultural. Los servidores públicos que se involucran en estos actos violan la relación entre la autoridad y los agentes que debe existir entre ellos (los agentes) y el gobierno (la autoridad), estos empleados públicos usan la discrecionalidad que tienen sobre decisiones específicas (incluyendo el plazo para responder a una petición y si esta corresponde o no) para obtener sobornos que pueden, en ocasiones, esconder regalos, favores o gratificaciones.<sup>19</sup>

La corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, ya que una se alimenta de la otra.<sup>20</sup> La corrupción dominante es la política: donde se tiene evidencia de algunos políticos que son corruptos es más fácil que surja la corrupción administrativa, aun cuando la profesionalización del servidor público pueda ser un elemento que disminuya la expansión del fenómeno. De otra manera, si no hay corrupción en el nivel político la corrupción administrativa será menor, porque en un aspecto político existen medios para introducir reformas y controles que limiten la corrupción administrativa. “ En consecuencia, si los políticos quieren acabar con o reducir seriamente la corrupción administrativa tienen mecanismos para lograrlo, circunstancia que no se da entre los burócratas para acabar con la corrupción política”.<sup>21</sup>

El problema recae entonces en que es un asunto de voluntad, dado que existe en los servidores públicos, de esta manera podrían darse las condiciones para frenar el problema incluso en el servicio público, ejercido por instituciones políticas (las que hacen las normas) y por estructuras (que practican dichas normas). Es decir, la autoridad pública es ejercida por funcionarios electos (políticos) y designados (burócratas) que desempeñan respectivamente funciones de creación y de ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, por ejemplo, de leyes, podría verse como corrupción

---

<sup>19</sup> Tanzi, Vito, “La corrupción y la actividad económica”, en Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado*, Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo. Chile, F.C.E., Ciglob, 2008, pp. 30-33.

<sup>20</sup> Caiden, Gerald E, “El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 28, 2004, pp. 3-10.

<sup>21</sup> Villoria Mendieta, Manuel, citado en Sánchez González, José Juan, *La corrupción Administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2012, pp. 129-135.

política y en la ejecución de las leyes como corrupción administrativa. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales son, en la primera, los políticos y, en la segunda, los burócratas.<sup>22</sup>

De tal forma que la corrupción administrativa podría ser catalogada como la que concierne al Estado, que es la concepción más común del fenómeno, y se identifica como aquella que involucra a funcionarios, agencias y organismos del Estado, ya sea a nivel centralizado o descentralizado. Por su parte la corrupción política, afecta a ciertos miembros de partidos políticos quienes buscan extraer recursos del Estado y explotación de influencia para fines de financiamiento de partidos. Las patologías del problema que involucran a gobernantes o a burócratas, son también de carácter político. Por ejemplo, en el sector no gubernamental se dan situaciones que pueden observarse en organizaciones no-gubernamentales que están sujetas a franquicias tributarias y que reciben donaciones.

De esta forma surge la idea de que los incentivos para la corrupción administrativa, al igual que los que actúan en cualquier otra actividad ilegal, aumentan si es pequeña la probabilidad de ser descubiertos y castigados. El riesgo de incurrir en sanciones se vincula con la dinámica interna del intercambio corrupto y con la eficiencia de los controles externos sobre el respeto de las regulaciones y de las normas, de naturaleza penal y administrativa

A nivel administrativo se observan 3 factores donde la corrupción ha tejido nido: 1) los servicios públicos; 2) la implementación de políticas públicas; y 3) los servidores públicos. La diferencia entonces, radica en lo que nos dice del Castillo<sup>23</sup>: el servicio público es ejercido por instituciones políticas (que hacen las normas) y por estructuras (que ponen en práctica dichas normas). En otras palabras, la autoridad pública es ejercida por funcionarios electos (políticos) y

---

<sup>22</sup> Del Castillo, Arturo, "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2, 2001, p 25.

<sup>23</sup> Del Castillo, Arturo, "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2, 2001, p 27.

designados (burócratas) que desempeñan respectivamente funciones de creación y de ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, podría verse como corrupción política y en la ejecución de las leyes como corrupción administrativa. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que, los actores principales son: en la primera, los políticos y en la segunda, los burócratas, claro está, nos referimos a quienes incurren en casos.

En relación con lo anteriormente descrito y utilizando la categoría de la corrupción administrativa, podemos encontrar que los sujetos dentro de instituciones públicas ven en los cargos públicos, la oportunidad de realizar negocios que no necesariamente son válidos para los fines de una administración pública, para, de esta manera enriquecerse y recompensar a los amigos y los familiares, aprovechando la confianza que depositan las instituciones públicas y sus líderes en ellos como servidores públicos, para engañar a los usuarios y explotar sus oportunidades.<sup>24</sup>

El patrimonialismo es una de las formas en las que la corrupción administrativa tiende a incrementarse en detrimento de una adecuada administración pública.

En resumen, una alternativa para disminuir este fenómeno en el terreno administrativo podría ser crear coaliciones entre la sociedad civil y el Estado. La apertura de canales, para que tanto la sociedad civil como los grupos de interés puedan demandar mayor responsabilidad de ambas partes, comprender lo anterior ha propiciado que en muchos países la sociedad civil presione a sus gobiernos para un cambio, y ha hecho que muchos gobiernos emprendan una reforma de gran alcance de las instituciones del sector público para propiciar servidores públicos honestos, profesionalizados y con una carrera administrativa perdurable.

Sin embargo, hay un asunto pendiente, el tema de la responsabilidad administrativa: ¿cómo sancionar, en qué circunstancias, bajo qué normativa?, si

---

<sup>24</sup> Caiden, Gerald E, "El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina". *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 28, 2004, p 12.

bien es cierto existen procesos administrativos, la realidad es que hay vacíos en la forma de proceder, en las líneas anteriores manejo la idea de coaliciones entre sociedad civil y el Estado, pero, ¿de qué manera funcionaría?, si tenemos un sistema viciado y las condiciones para operar por parte de ciudadanía están limitadas, bueno empezaré por enunciar lo que nos dice Villoria;<sup>25</sup> se ha podido comprobar cómo los jueces en ciertas dictaduras tienen reconocida independencia para juzgar los casos civiles, administrativos y penales no viciados a problemática política. Pero las causas políticamente importantes se reservan a tribunales especiales, los cuales dependen directamente del Poder Ejecutivo. Así, la conculcación de los derechos fundamentales del ser humano se realiza con el cómplice silencio judicial, que se inhibe en causas que afecten a derechos humanos, con argumentos impecables jurídicamente, pero éticamente inaceptables.<sup>26</sup> Esta situación es más evidente cuando existe la dificultad de deslindar las actividades específicas de corrupción judicial del resto, debido a que en este tipo de situaciones las formas de proceder en el terreno judicial y a se enmarcaron en el funcionamiento de redes complejas, que imposibilitan conocer con qué grado de voluntad participan los jueces en el juego o qué posibilidades reales tiene de enfrentarse al fenómeno.

Pero los jueces y magistrados no sólo detentan el cuasi monopolio de la potestad jurisdiccional, también gozan de una gran discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones. Esta discreción se advierte no únicamente en las decisiones finales o últimas, sino también en cada paso procesal. Y por cierto, se manifiesta tanto en sus acciones como en sus omisiones. Además, la discrecionalidad judicial no se limita a las elecciones sobre cuestiones sustantivas, se extiende a los métodos seguidos, a aspectos formales y procesales y a otros factores subsidiarios.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Villoria Mendieta, Manuel citado en Sánchez González, José Juan, *La corrupción Administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2012, pp. 129-135.

<sup>26</sup> Villoria Mendieta, Manuel citado en Sánchez González, José Juan, *La corrupción Administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2012, pp. 129-135.

<sup>27</sup> Malem Seña, Jorge F., "La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídico" citado en Sánchez González, José Juan, *La corrupción Administrativa en México*, Toluca México, IAPEM, 2012, pp. 174-175.

Una forma de limitar las funciones de los jueces es la responsabilidad. En cuanto a la responsabilidad penal, el juez debe responder por la posible comisión de una serie de delitos que van desde el incumplimiento del deber de prestación jurisdiccional al cohecho, pasando por la malversación y la prevaricación. Común a la aplicación de todas estas figuras, en un contexto de actividad corrupta, es la utilización del cargo para lograr un beneficio para sí o para otros, exigiéndose, el dolo directo. Lo que en estos casos se intenta proteger no es ya el deber de probidad de jueces y magistrados, sino el correcto funcionamiento de la administración de justicia y el respeto al principio de imparcialidad u objetividad.<sup>28</sup>

De esta manera, revisar qué pasa con la responsabilidad administrativa es una opción y para operar esta idea necesitamos de dos elementos que están sumamente ligados, son pasos sucesivos y no se pueden concebir el uno sin el otro, me refiero a la transparencia y a la rendición de cuentas. Y a que es importante no sólo desde el punto de vista teórico, sino del ejercicio mismo de la función pública, que esta relación se consolide y se vuelva habitual en la administración pública, por una parte, que la rendición de cuentas logre implementar sus dos vertientes: *la parte horizontal*, es to es, la del escrutinio y vigilancia entre instituciones públicas, o lo que se ha denominado, entre pares; y por otro lado, *la parte vertical*, es decir, aquella donde los ciudadanos sancionan o premian con su voto a los partidos políticos. “Un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y decisión”.<sup>29</sup>

## 1.2- Transparencia

El camino a seguir para superar los obstáculos que impiden un ejercicio eficaz y eficiente en la administración pública (de conformidad con esta investigación), empieza hablando de la transparencia la cual tiene problemas para desarrollarse

---

<sup>28</sup> Malem Seña, Jorge F., “La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídico” citado en Sánchez González, José Juan, *La corrupción Administrativa en México*, Toluca México, IAPEM, 2012, p 178.

<sup>29</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Cuadernos de Transparencia, IFAI núm. 04, 2005, p30.

ya que persiste la toma de decisiones cortoplacistas y utilitaristas por parte de la clase gobernante para el ejercicio de dicho derecho. La falta de instrumentos programáticos y legales de los planes de desarrollo estatales y federales ha limitado la cultura político-jurídica de los ciudadanos en general y de los votantes. El planteamiento del catálogo de acciones para acceder a la información requiere de voluntad política del poder legislativo, del ejecutivo, de los municipios y de los órganos autónomos, lo que favorecería la transparencia, y, en particular, su recomendación sobre un conjunto de sanciones ante las faltas administrativas que indiquen corrupción.

La segunda parte trata de la rendición de cuentas la cual no debe confundirse con el control, la fiscalización y la transparencia, ya que es un paso en el cual se informa sobre las acciones, más adelante profundizaré en este tema. De igual manera, se hizo patente que la corrupción no posee un carácter unívoco sino que se manifiesta de formas diversas en escenarios distintos, aunque en dicho fenómeno siempre intervienen, por lo menos dos elementos:

- a) La corrupción propicia la profundización de las diferencias de clase, pues la norma se aplica en función de los intereses económicos y políticos de los participantes.
- b) La rendición de cuentas, no permite poseer certidumbre sobre el cumplimiento o no de dicho proceso, lo cual impide tomar medidas contra sus posibles infractores.

Bajo estas consideraciones procederemos a profundizar en estos temas; transparencia y rendición de cuentas, para esto es necesario mencionar que en México la impunidad se ha convertido en un reclamo universal, durante décadas el sistema político post-revolucionario se encargó de institucionalizar a la impunidad. Operando como una coalición de camarillas corruptas unidas por la ambición y la complicidad mutua, el Estado de la revolución institucional fue un Estado de la impunidad institucional, la ley era una herramienta disciplinaria contra los

disidentes, los incómodos, los que se alieran de la disciplina partidaria e institucional.

En este contexto la exigencia de organizaciones no gubernamentales y sociedad por una rendición de cuentas efectiva se hacía cada vez más fuerte, dejando al descubierto fallas en torno a la rendición de cuentas efectiva, me refiero a la supervisión y sanción, lugar donde la impunidad descansa, desarrollándose formas en abuso del poder; como el soborno, la malversación de fondos, la extorsión y la compra de votos, las cuales alcanzaron niveles de extrema gravedad fuera de cualquier control. En el mundo de la política, la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales es más bien excepcional, ya que las herramientas más comunes de castigo a malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo dejando de lado una sanción administrativa que lleven a los acusados a pagar multas o pisar la cárcel, tanto la publicidad como el despido pueden constituir castigos terribles que lleven a destruir la reputación pública y la carrera de un político, sin embargo se necesitan sanciones que marquen precedentes para que no se repitan estas conductas. Por ejemplo, cuando agentes de rendición de cuentas que operan en el ámbito judicial, tal como las Comisiones de derechos humanos en México, tienen que limitarse a investigar y emitir recomendaciones no vinculantes, sin tener la autoridad para enjuiciar a los acusados, hay buenas razones para pensar que no estamos ante un ejercicio pleno de rendición de cuentas, parece una instancia suave, con un papel simbólico que pocas veces se respeta, sin capacidad de castigar, es en este sentido donde la rendición de cuentas se convierte en una empresa "sin consecuencias reales" más allá de la discusión pública, la denuncia de ilícitos y una autonomía pasa a ser un acto publicitario.

En relación con la transparencia, esta debe ser entendida como la acción de l gobierno para "mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público",<sup>30</sup> lo que deriva en proveer información mediante publicaciones, reportes e informes,

---

<sup>30</sup> Guerrero, Omar, "El Estado y la administración pública en México" citado en Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2012, pp. 34-40.

que puedan ser consultados de forma accesible por la sociedad; es el compromiso del gobierno para hacer pública información sobre los asuntos públicos,<sup>31</sup> mismos que se refieren a diversos aspectos como presupuestos, salarios, legislación o resultados electorales.

Sin embargo, pareciera que la transparencia sólo debe realizarse hacia el interior del gobierno, por lo que es necesario considerar la definición de la OCDE porque, además de señalar a la transparencia como el pilar de la buena gobernanza, la define como el ambiente en el cual los objetivos de política, el marco legal, institucional y económico, en palabras de la OCDE: “la rendición de cuentas es cuando el gobierno es capaz y tiene la intención de mostrar hasta qué punto las medidas que aplica y las decisiones que toma son congruentes con objetivos claramente definidos y acordados”.<sup>32</sup>

Así la transparencia puede entenderse como un acto de honestidad y claridad acerca del propósito del gobierno, integrando los límites (en términos de qué puede cambiarse, quién puede involucrarse y cómo) y especificando los resultados.<sup>33</sup> Esto es, no sólo se debe informar lo que se realiza, sino cuáles son los objetivos y sobre todo los resultados esperados para proseguir, invitando a la sociedad a participar porque ello posibilita que los poderes y niveles de gobierno actúen de forma conjunta. La transparencia funciona mejor y es más democrática cuando la sociedad se involucra en los procesos, los conoce antes de ser aprobados o adoptados, es capaz de informarse, analizar, criticar, deliberar y proponer acciones de mejora. Por ello, una definición de transparencia debe incluir de forma natural la participación de la sociedad. Debe tenerse muy en cuenta, de acuerdo con Sánchez González, quien utiliza el concepto de Heeks,<sup>34</sup> la transparencia muestra ciertas restricciones que se refieren a la información que no debe ser difundida o dada a conocer abiertamente por las implicaciones que

---

<sup>31</sup> Vergara, Rodolfo, citado en Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Cuadernos de Transparencia, IFAI núm. 04, 2005, pp. 17.

<sup>32</sup> Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, México, OCDE, 2011, p6.

<sup>33</sup> Sánchez González, José Juan, *La corrupción Administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2012, pp. 135-140.

<sup>34</sup> Sánchez González, José Juan, *La corrupción Administrativa en México*, Toluca México, IAPEM, 2012, pp. 135-140.

conlleva. En México, estas restricciones se encuentran establecidas en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública como información confidencial la que se refiere a la protección de los datos personales, y como información reservada la restricción del derecho al acceso a la información contemplado de los artículos 1 al 16 donde:

- Interés del Estado, como la seguridad nacional, el orden público, los intereses económicos, las relaciones internacionales, los procedimientos legislativos, la secrecía;
- Interés de terceros, como la propiedad intelectual, la privacidad, los secretos comerciales, los procedimientos judiciales y;
- La protección de los procesos de toma de decisiones, como información preliminar o interna.

Por tanto, toda información que no caiga en estas restricciones debe ser difundida y fluir ampliamente al interior y al exterior del gobierno para no entrar al mundo de la opacidad, equivalente a la difusión de información que no revela la actuación y los resultados obtenidos por las diferentes instituciones.<sup>35</sup>

Ahora bien, la transparencia es una parte de la rendición de cuentas, en otras palabras, no lo mismo, por lo que a continuación desarrollaré tal tema.

### 1.3- Rendición de cuentas

La rendición de cuentas o *accountability* es un concepto integrador a través del cual diferentes elementos y procesos, normas, actores, instituciones, relaciones de poder se entrelazan para determinar su contenido.<sup>36</sup>

La rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos de llevar a cabo determinadas tareas y obligaciones de conformidad con las reglas

---

<sup>35</sup> Sánchez González, José Juan, *La corrupción Administrativa en México*, Toluca México, IAPEM, 2012, p 667.

<sup>36</sup> López Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, UNAM, disponible en: [www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf](http://www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf)

y normas aplicables a los puestos de trabajo<sup>37</sup> y de informar las acciones y los resultados a través de los procedimientos que la Ley señala y por medios electrónicos. Schedler<sup>38</sup> apunta que el hecho de que el término *accountability* no tenga un equivalente preciso en español ni una traducción estable, ha dado lugar al uso del concepto ‘rendición de cuentas’ que se integra por dos dimensiones: una de ellas referida a la obligación de los gobernantes de informar sobre sus decisiones, otorgando con ello una justificación, a lo que denomina *answerability*; y otra referida a las sanciones que deben ser aplicadas a los gobernantes en los casos que no hayan cumplido con sus atribuciones y deberes públicos, a lo que designa *enforcement*. De ahí que la “rendición de cuentas no es un derecho de petición [sino] un derecho a la crítica y al diálogo”.<sup>39</sup> Más allá, O’Donnell<sup>40</sup> define la rendición de cuentas como la presencia de relaciones de vigilancia y control entre dependencias públicas para delimitar las facultades y la capacidad de la sociedad para exigir cuentas y demandar el acceso a la información. Por otra parte, Ackerman<sup>41</sup> la refiere como un proceso proactivo que permite a los servidores públicos informar y justificar el uso de los diferentes recursos en la gestión y los resultados obtenidos, y Fox<sup>42</sup> la refiere como un modo de *answerability* de cara suave y otro de cara dura que incluye sanciones.

Entonces, la rendición de cuentas implica no sólo otorgar y difundir información respecto a las decisiones y acciones de los servidores públicos, sino ir más allá e involucrarse con la acción de los servidores públicos de las dependencias

---

<sup>37</sup> López Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, UNAM, disponible en: [www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf](http://www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf)

<sup>38</sup> Schedler, Andreas “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, México, IFAI 2004, pp. 11-13, disponible en: <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/cuadernillo3.pdf>

<sup>39</sup> Schedler, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, México, IFAI 2004, pp. 11-13, disponible en: <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/cuadernillo3.pdf>

<sup>40</sup> López Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, UNAM, disponible en: [www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf](http://www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf)

<sup>41</sup> Rose-Ackerman, Susan, “Corrupción y economía global”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003 pp. 2.

<sup>42</sup> Fox, Jonathan, “The Uncertain Relationship between transparency and Accountability” citado en Sánchez González, José Juan, *La corrupción Administrativa en México*, Toluca México, IAPEM, 2012, p 665.

administrativas, organismos constitucionales autónomos, tribunales administrativos y poderes; con la acción de los informadores de los medios de comunicación y con las personas de la sociedad civil que realizan actos de interés público que tienen el poder de rendir cuentas. Por tanto, las principales funcionalidades del ejercicio de la rendición de cuentas son: simplificar estructuras para evitar duplicidad de funciones, hacer al gobierno más eficiente, responsabilizar a los servidores públicos de cara a los ciudadanos y exigirles el cumplimiento de sus obligaciones mediante la imposición de sanciones. De más está decir que la relación entre transparencia y rendición de cuentas, ya sea tradicional o electrónica, no es precisa, de ahí que si bien la transparencia es necesaria, no es suficiente para construir la rendición de cuentas.<sup>43</sup>

Por ello es importante tener en consideración que la rendición de cuentas no garantiza la transparencia o viceversa, por lo que se debe verificar lo que el gobierno hace mediante la información pública y mantener una vigilancia muy estricta exigiendo resultados.<sup>44</sup>

Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas a barca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo obliga a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.

Los tres aspectos en su conjunto; información, justificación y castigo convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.

---

<sup>43</sup> Fox, Jonathan, "The Uncertain Relationship between transparency and Accountability" citado en Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2012, p 667.

<sup>44</sup> Meskell, Marlene, "Transparency in Government", en *Intergovernmental Solutions Transparency and Open Government*, USA, 2009, disponible en: [http://www.scribd.com/doc/14101263/transparency\\_000](http://www.scribd.com/doc/14101263/transparency_000)

De esta manera es importante no pensar que todo el mundo comprende cuando hablamos de "rendición de cuentas", en este sentido, rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas que tal vez sean incómodas para servidores públicos, obteniendo información sobre sus decisiones y el por qué de sus decisiones, al respecto la Red por la Rendición de Cuentas (RPRC) nos dice que "la rendición de cuentas es una obligación de las autoridades hacia la ciudadanía.

En una democracia, la rendición de cuentas tiene dos nociones básicas: por un lado, implica la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y, por el otro, implica la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos".<sup>45</sup>

De tal manera que el proceso de rendir cuentas no es solo "informar" también ayuda o al menos en el ideal, a "sancionar a los políticos, funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta en sus funciones públicas" Manchinelly, con lo que el poder podría ejercerse de manera transparente, y los servidores públicos tendrían que explicar, informar, evaluar todos sus actos, con el verbo así, en forma infinitiva, de tal suerte que sea un proceso permanente, y se alcancen no solo las metas sino también las humanas y responsabilidad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones administrativas todo esto según la RPRC "en el marco de las leyes, reglamentos y normas que las rigen".

En este sentido, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico y el poder debería estar unido a restricciones legales. Establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder sino también en el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico, no se trata de un juego de un solo tiro de un juego itinerario, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contraargumentos.

---

<sup>45</sup> Daniel Manchinelly, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/que-es-rendicion-de-cuentas/>

Cuando exigimos cuentas, con frecuencia la información que recibimos no es tan precisa y confiable como quisiéramos, a es te respecto nos queda seguir con el ensayo-error hasta al canzar el éxito y a que cuando se exigen cuentas con frecuencia, se va generando un compilado de información de una manera informal a la formalidad, es decir, se va institucionalizando una costumbre, convirtiendo a las sanciones de algo esporádico a un elemento clave hacia los servidores públicos.<sup>46</sup>

#### 1.4- Responsabilidad Administrativa

Hasta ahora, hemos descrito a la transparencia y la rendición de cuentas como actividades discursivas, como un diálogo amistoso entre quienes exigen y quienes rinden cuentas. Sin embargo, la doble exigencia de información y justificación que conlleva, no es la historia completa de estos temas.

En política, la rendición de cuentas involucra más que la generación de datos y el intercambio de argumentos, guiado por "la coacción sin coacciones que ejerce el mejor argumento".<sup>47</sup>

Adicionalmente a su dimensión informativa (preguntando por hechos) y su dimensión argumentativa (dando razones y formando juicios), la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo.

Lo que nos atañe es su aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones. Ello implica que los actores que exigen cuentas no solamente "cuestionan", "eventualmente" también "castigan" el comportamiento impropio de servidores públicos.<sup>48</sup> Del otro lado de la ecuación, la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes están sujetos a hacerlo, no solamente expongan qué

---

<sup>46</sup> De la Garza Toledo, Enrique, *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, FLACSO UAM FCE, 2003, p 252.

<sup>47</sup> Habermas, John, en Escala de Karica, Berta Alicia, *Aspectos inherentes a los profesionales que se desempeñan en el sector público*, Panamá-Uruguay, 2013, pp. 6.

<sup>48</sup> O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Democratic accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 61.

es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas.

Ejercicios que solamente exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles, inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder, de tal manera que para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma (la función informativa de la rendición de cuentas).

Sin embargo, las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien viole la norma (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas). Ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, son esenciales para contar con una "estructura de incentivos" compatible con el mantenimiento de la norma. Tanto la probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma como la probabilidad de que se castiguen de manera adecuada cumplen funciones importantes, que deben ser sostenido con una buena legislación y en cuanto a la legislación se deberán tratar siete aspectos de suma importancia para que la transparencia y acceso a la información resulte ser más eficiente, logrando una rendición de cuentas efectiva.

Al respecto hay una serie de pasos propuestos por el Comité ciudadano dentro de la propuesta de Ley General del SNA las cuales nos dicen que:

- Se propone la aprobación de una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información que sea congruente con lo estipulado en el artículo 6° constitucional.
- La realización de una Ley General de Datos Personales que dé certeza sobre el manejo de información de los individuos.

- Los funcionarios sean profesionalizados para que de esta forma tengan un mayor conocimiento del cargo que tendrán que ocupar y se evite el conflicto de intereses.
- Los servidores públicos quedarán protegidos en caso de presentar alguna queja o denuncias internas en las dependencias.
- La transparencia de los sindicatos, esta propuesta fue realizada en el 2007 por la fracción del pan con el objetivo de garantizar el derecho a la información sobre la administración y adquisición de los bienes patrimoniales de los sindicatos, además tendrían como obligación remitir copias de sus actas de asambleas, listas de domicilios de sus miembros y copias de sus estatutos. Asimismo sus agremiados tendrán derecho a estar informados sobre el contenido de sus contratos y el manejo de los recursos del sindicato.
- Los partidos políticos están obligados a dar información sobre el financiamiento público, las percepciones y los sueldos de sus dirigentes, sin embargo esto será difícil de realizar debido a que los partidos son entidades con capacidad de actuación en todo el territorio nacional y reciben recursos federales como es tatal, lo cual complica una fiscalización a fondo. De esta manera será necesario que se eleven ajustes en las leyes de transparencia y leyes estatales.

Es cierto que hasta ahora la transparencia y el acceso a la información pública han tenido resultados desproporcionados entre los estados y en diferentes ámbitos de la federación, por esta razón es de vital importancia hacer más accesibles y transparente muchos aspectos del ejercicio de la autoridades que anteriormente se encontraban en la opacidad.

El combate a la corrupción en la parte administrativa de México no es un tema nuevo, se tienen registros del año de 1982 como el primer ejercicio, en ese sentido y bajo una serie de cambios sustentados en el pacto por México, nació el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que pretende, sobre todo en la propuesta

ciudadana de Ley General, modificar ciertos aspectos en el devenir de los servidores públicos, es por eso que se vuelve prudente señalar de qué manera el SNA, tendrá cambios en medida que se considere a la iniciativa de ley, que busca entre otros elementos ser la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin embargo, hay que desglosar los elementos que contiene dicha iniciativa, así como al mismo SNA, para lo cual en el siguiente apartado explicaré antecedentes de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el SNA.

## CAPITULO II:

### El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y La Ley 3 de 3

El capítulo se desarrollará a partir de los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad administrativa, (anteriormente señalados, como mecanismos frente a la corrupción), la relación que tienen estos elementos con el SNA, punto con el cual se busca explicar y de esa forma entrar al objetivo de este apartado que es explicar a Ley 3 de 3 o Ley General de Responsabilidades Administrativas; para esto en primera instancia se llevará a cabo el desarrollo del SNA, señalando sus antecedentes, nacionales e internacionales; para posteriormente ubicar el lugar que ocupa la Ley 3 de 3 en dicho sistema, punto en el que desglosaré su origen, objetivo, sustento y la posición que ocupa en el SNA para el combate a la corrupción.

De acuerdo con esto, para sancionar actos corruptos, tiene mucho que ver la coyuntura política así como actos evidenciados de corrupción (más adelante ejemplificaremos dichos actos), al respecto en nuestro país se ha llevado a cabo una serie de reestructuraciones en materia al combate a la corrupción, ya sea por recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE o por el incipiente reclamo de la sociedad, aunque en el marco de las reestructuraciones no se tenía contemplado crear un andamiaje tan complejo como lo es un SNA, a pesar de eso, se creó y para llegar a su creación hay una serie de antecedentes de cómo fue creado.

## 2.1 Antecedentes Internacionales y Nacionales

Crear instituciones para combatir a la corrupción es un tema que se ha manejado desde hace tiempo, el Banco Mundial, Transparencia Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras organizaciones lo han hecho desde los años 80, en México el SNA nace como una de las premisas del presente mandato presidencial, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en este marco del PND, uno de los objetivos es, “México en paz”, donde se sostiene el SNA, el cual se encarga de coordinar tanto actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción. En ese sentido debemos tener en cuenta que México pertenece a la OCDE y según María Amparo Casar,<sup>49</sup> la OCDE reconoce tres modelos de agencias en el combate a la corrupción desde un plano internacional;

1. Una agencia única que concentra todas las tareas anticorrupción (Hong Kong o Singapur)
2. Las que concentran la autoridad para investigar, perseguir y sancionar en una fiscalía especializada pero dispersan el resto de las funciones (España, Bélgica y Alemania)
3. Los países que han elegido agencias múltiples descentralizadas y descentralizadas el caso de Francia y Estados Unidos<sup>50</sup>

En el caso latinoamericano las agencias anticorrupción dependen en su mayoría del Poder Ejecutivo, según Gilberto Bosques en su estudio de *Las agencias anticorrupción del derecho comparado*,<sup>51</sup> los casos que tienen sustento en la Constitución o que se originan por decreto legislativo y que cuentan con una

---

<sup>49</sup> Casar, María Amparo, *Anatomía de la corrupción en México*, México, CIDE, 2015, p 47.

<sup>50</sup> *Los mexicanos vistos por sí mismos*, OECD, México, UNAM, 2015, p 166.

<sup>51</sup> Senado de la República disponible en:

[http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias\\_Anticorrupcion.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf).

integración mayoritaria de representantes de la sociedad civil son los menos, lo que significaría mayor autonomía respecto al Estado.

Siguiendo con los antecedentes del plano internacional, tomaré el caso de Chile ya que este país es considerado el menos corrupto de América Latina en los *Índices de Percepción de la Corrupción* que formula Transparencia Internacional del año 2016, en el mundo figura en una excelente posición la número 23, en una escala de 1 a 176 donde 1 es el menos corrupto y 176 el más. Sin embargo, no siempre fue así, en 2007 y en palabras de Patricia Orellana, en su trabajo *“Chile, un caso de corrupción oculta”*, el país chileno necesitaba reestructurar su andamiaje institucional para combatir los casos de corrupción que emergían, se creó entonces la “Buena Ley”, en la cual, se establecieron los mecanismos que permitieron dotar de autonomía técnica y de gestión para llevar a cabo sus investigaciones a su Fiscalía Anticorrupción, lo que garantizó el ejercicio de las tareas anticorrupción por cerca de 20 años; Patricia Orellana en el mismo estudio sostiene,<sup>52</sup> que una ley por sí sola no resuelve los problemas más complejos, es necesario en su consideración, la alternancia en el gobierno, para la autora el ejemplo más cercano de la falta de alternancia es “México donde el largo gobierno del PRI desarrolló una corrupción masiva”,<sup>53</sup> en ese sentido ella plantea la idea de “educar con ética a las nuevas generaciones”, pero en específico a los servidores públicos, quienes son los actores y agentes estratégicos en el desarrollo político-administrativo de la corrupción, sobre todo en las instituciones públicas, por ello son el principal objeto a capacitar en ética. Para terminar con el caso chileno, la autora maneja la idea de que la capacitación será válida si es proporcionada por especialistas, por entidades universitarias, con la idea clara respecto de lo que representa la ética en los servidores públicos y en el ejercicio de sus funciones.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Orellana, Patricia, *Un caso de corrupción oculta*, Chile, FACS. 2007 disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/21/2112-OrellanaVargas.pdf>

<sup>53</sup> Orellana, Patricia, *Un caso de corrupción oculta*, Chile, FACS. 2007 disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/21/2112-OrellanaVargas.pdf>

<sup>54</sup> Orellana, Patricia, *Un caso de corrupción oculta*, Chile, FACS. 2007 disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/21/2112-OrellanaVargas.pdf>

En el plano europeo se ha de mostrar que la capacitación ética es fundamental, por ejemplo el caso de Dinamarca, quien en el más reciente Índice de percepción de la corrupción 2016 de Transparencia Internacional, ha resultado el país más limpio en esta materia, ya que el Parlamento danés, el *Folketing* ha establecido un marco legal sumamente estricto para evitar irregularidades y obliga a toda empresa establecida a divulgar sus datos fiscales así como a aportar para el financiamiento del “Estado de Bienestar”. Este punto es importante ya que es un ejemplo de cómo las empresas y servidores al cumplir con obligaciones fiscales, incentivan la disminución de la corrupción; la recaudación fiscal de Dinamarca supera la media de europea, teniendo un total de 5,5 millones de habitantes, y su ciudadano promedio paga el 38% de sus ingresos en impuestos. Por su parte el Ministerio de Trabajo danés presume que hay un 7,8% de desempleo, en una sociedad donde el Estado no ampara el derecho de huelga, ni tampoco el despido, si el ciudadano quiere ejercer su derecho a indemnización tiene que haber permanecido al menos 10 años en la empresa, o de lo contrario, haber contratado un seguro privado para alcanzar la prestación, lo que sugiere que tanto ciudadanía, servidores públicos y sector privado, realmente están pugnando por esquema ético y apegado a reglas, en pro de una democracia consolidada.<sup>55</sup>

Con estos casos internacionales no hablamos de una receta mágica que vaya a terminar con el fenómeno por sí misma, por ejemplo en otras experiencias internacionales se han sufrido crisis en las instituciones y los hábitos, por mencionar algunos, tenemos los casos de Petrobras, el gigante petrolero estatal de Brasil, del cual se reportaron al rededor de 2 mil millones de dólares en sobornos a políticos, o el caso de la FIFA en donde se destapó que altos funcionarios fueron acusados de hacer arreglos para sedes mundialistas y desviar

---

<sup>55</sup> Índice de Percepción de la Corrupción 2016 de Transparencia Internacional, [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2016.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf)

millones de dólares, como esos, existen 81 casos detectados de lavado de dinero, según Transparencia Internacional en su estudio “*Unmask the corrupt*” de 2015.<sup>56</sup>

En Brasil y en China, la prensa da seguimiento frecuente a casos donde se abusa de cargos públicos para beneficio privado, con la diferencia que allá los políticos poderosos o los particulares que hacen negocios al margen de la ley, sí tienen que enfrentar las consecuencias de sus actos.

Un caso de análisis futuro es la sociedad peruana, en la actualidad ellos están tratando de poner en marcha su servicio profesional de carrera, sin embargo, ya que están basándose en el modelo mexicano, podemos observar que en realidad están en la parte del proceso del servicio civil, es importante este caso en particular porque ellos han logrado llevar a juicio y en algunos casos como el del ex presidente Alberto Fujimori quien fue sancionado con 25 años de prisión por haber desviado cerca de 6 mil millones de dólares, también se le acusó de haber ordenado los secuestros del periodista Gustavo Gorriti y el empresario Samuel Dyer Ampudia, otro ejemplo es el del ex presidente Ollanta Humala con 18 meses de prisión preventiva tras ser investigado por los delitos de lavado de dinero y asociación ilícita para delinquir.<sup>57</sup>

En el contexto nacional el problema de la corrupción orilló al sistema mexicano a crear el SNA el cual tiene 4 elementos principales:

- 1) El Comité Coordinador del Sistema (art. 113, F-I y III) Auditoría Superior de la Federación,
- 2) Las entidades federativas reguladas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- 3) El Comité de Participación Ciudadana del SNA (art. 113-II) Secretaría de la Función Pública

---

<sup>56</sup> *Unmask the corrupt*, Transparencia Internacional, disponible en: <https://unmaskthecorrupt.org/> consultada por última vez en agosto de 2017.

<sup>57</sup> Periódico 24 horas de Perú: <https://panamericana.pe/24horas/politica/229915-peru-registra-historia-tres-ex-presidentes-encarcelados> consultada por última vez en agosto de 2017.

#### 4) La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Sin embargo, un SNA no era prioridad en el “Pacto por México”; los tres principales partidos políticos del país: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), acordaron una serie de reformas constitucionales, de una de esas reformas se generó el compromiso<sup>58</sup> presente en el escrito del Pacto<sup>58</sup>, en el cual se planteaba una Comisión Nacional Anticorrupción, así como un Consejo Nacional para la Ética Pública; en el marco de esta serie de reformas Enrique Peña Nieto (actual presidente de México) anunció la desaparición de la Secretaría de la Función Pública el 2 de enero de 2013, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), reformando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 2013, planteando su sustitución por un Órgano Constitucional Autónomo.

En este sentido, para hablar del SNA es necesario desmenuzar el elemento por elemento, las instituciones y organizaciones encargadas de diseñar las leyes que deben contemplar los antecedentes que se tienen sobre de la responsabilidad administrativa de servidores públicos en nuestro país, de acuerdo con esto, la responsabilidad administrativa se reconoció igualmente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, expedida en el año 2002,<sup>59</sup> sin embargo la historia data de finales de los años 70's cuando se necesitaba una reestructuración en torno a la ley que se tenía del año de 1940, el nuevo ordenamiento en palabras de Sánchez González,<sup>60</sup> significaba que “la Ley de responsabilidades administrativas había estado vigente a pesar de sus deficiencias, ocupándose principalmente en los “delitos penales”, así como en los delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos”, dejando al descubierto una ley débil en materia de corrupción administrativa, lo que fomentó el incremento de los actos corruptos, pero dejando una aportación

---

<sup>58</sup>Pacto por México, disponible en: [http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf\\_p19](http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf_p19), consultado por última vez en septiembre de 2017.

<sup>59</sup> DOF, [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002), consultado por última vez en septiembre de 2017.

<sup>60</sup> Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2014, pp. 323.

bastante importante; la característica por la que eran sujetos de responsabilidad los funcionarios y empleados de la Federación y el antes llamado Distrito Federal, además de senadores, diputados, ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado y al Procurador de la República, ya sea por delitos comunes y los oficiales.

Justo en ese sentido, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se dio una primera reforma al Código Penal el 31 de diciembre de 1982, cuando se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el contexto fue la creación de un programa de “renovación moral de la sociedad”.

Con esta modificación la Ley estableció por primera vez una distinción jurídica entre las responsabilidades civiles, políticas, penales y administrativas; se hizo la diferencia en los términos de “empleados” y “funcionarios” por el de “servidores públicos”, además agregó a la legislación sanciones como la amonestación y el apercibimiento públicos o privados, y facultó a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación como autoridad para imponer sanciones.

Por otra parte, en el artículo 47 se especificó un grupo de “obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” de los ahora llamados, servidores públicos. De acuerdo con esto una de esas obligaciones era; la prohibición del “nepotismo”, lo que significa, la contratación de familiares en puestos públicos o que se intervenga de alguna forma para dicha actividad por parte de los servidores públicos, la cual había sido práctica común en la administración pública.

La Ley estableció el régimen de declaración patrimonial a la cual que se mantiene vigente para verificar la relación que existe entre las propiedades de los servidores públicos y sus ingresos gubernamentales. El 13 de marzo de 2002 se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP),<sup>61</sup> que se fija en las responsabilidades administrativas, haciendo a un

---

<sup>61</sup>Diario Oficial de la Federación, disponible en: [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002), consultada por última vez en septiembre de 2017.

lado las responsabilidades civiles, penales y políticas. Lo que la LFRASP estableció fue que la SFP sería la encargada de emitir un código de ética para la operación de los servidores públicos; en palabras de José Luis Méndez,<sup>62</sup> este código, debería haber “introducido excepciones al secreto bancario para que, durante las investigaciones de la situación patrimonial de los servidores públicos, la SFP pueda tener acceso a información financiera de cualquier tipo, y abrió la posibilidad de que las declaraciones patrimoniales pudieran ser presentadas por medios magnéticos”.

Sin embargo, en el artículo 8 de la LFRASP, agrega nuevos principios, como el de “rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal” frac. IV<sup>63</sup>, y el de “conflicto de intereses” (frac. XII), que se puede localizar en el momento en que las aspiraciones personales, familiares o de negocios del servidor público puedan llegar a perjudicar el desempeño imparcial de su cargo.

De toda esta serie de normas, como lo menciona el Dr. Sánchez González,<sup>64</sup> no se previeron, autoridades y procedimientos para sancionar los actos denominados como omisiones y faltas oficiales, lo que representa una falla estructural en el sistema de control y responsabilidad de los servidores públicos, por lo que la corrupción administrativa ha ido en aumento al no existir sanción eficaz, para las malas prácticas.

De tal forma que el preámbulo para el Sistema Nacional Anticorrupción, data de ejercicios pasados, en este orden de ideas una de las instituciones que se encarga de vigilar y dictar las normas a seguir en materia de corrupción haciendo el papel de una agencia anticorrupción, es la Secretaría de la Función Pública (SFP), la cual estuvo a punto de desaparecer, sin embargo, el 3 de febrero de 2015 en el Diario Oficial se anunció que la SFP continuaría, haciéndolo de manera oficial con

---

<sup>62</sup> Méndez, José Luis, *Los Grandes problemas de México*, México, COLMEX. 2010 p 222

<sup>63</sup> Diario Oficial de la Federación, disponible en: [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002) (Frac IV), consultado por última vez en septiembre de 2017.

<sup>64</sup> Sánchez González, José Juan, *La Corrupción administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2012: p 326.

el nombramiento de Virgilio Andrade. Con esto, además de dar marcha atrás a casi dos años de una situación donde la SFP no terminaba por desaparecer, se buscaba por parte del Poder Ejecutivo, dar una respuesta sistémica a la corrupción, con tres momentos clave; prevención, investigación y sanción, de acuerdo con el Pacto por México.

De esta manera se abriría la puerta para comenzar a atajar ese fenómeno que ha dañado tanto a la democracia del país, así como a nuestra economía y ha profundizado la desigualdad social, incrementando la violencia y dificultado la confianza en las instituciones, pero esta vez contemplando al principal afectado, me refiero a la sociedad civil, actor que exigió mirar el SNA desde una arista distinta, logrando un Comité de Participación Ciudadana, retomando tres sistemas de acuerdo con la iniciativa de Ley, como ejes principales para atacar al fenómeno de la corrupción de una forma sistémica y transversal:

- 1) El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- 2) El Sistema Nacional de Control y Fiscalización donde se encuentra la conferencia permanente de contralores.
- 3) El Sistema Nacional de Transparencia.

Estos tres puntos de alguna manera representan un avance de la ciudadanía, de acuerdo con lo anterior, cabe mencionar a un agregado, no considerado como sistema, pero es importante, ya que de él surgen las sanciones, me refiero a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; la cual incluye al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Consejo de la Judicatura Federal, *grosso modo* parece ser un acatenación de sistemas nacionales, dado que una primera acción fue reformar 14 artículos Constitucionales: 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122, estos artículos sostienen temas como fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, si bien mi objetivo no es hacer un sumario de leyes es importante sustentar la importancia de estos artículos, para seguir ese camino, en los artículos 28, 41, 74 y 76, por ejemplo, se contempla el

involucramiento de las Cámaras de Diputados y Senadores en la designación de algunos titulares de órganos de control interno; la centralización al combate a la corrupción y de las responsabilidades administrativas vía leyes generales, se localizan en el artículo 73 constitucional; en el artículo 74 se maneja en cuanto a materia de coordinación y evaluación, esa circunstancia merma la autonomía del SNA y sujeta a quien ejerza la responsabilidad de auditor al calendario político, es decir, si la agenda pública no da lugar a la correcta coordinación se tendría que tomar la determinación a priori lo cual no significa un resultado ineficaz.

Por ejemplo si no existe la coordinación en todos los órdenes (Federal, Estatal y Municipal), el elemento de la declaración de situación patrimonial y de intereses contemplada en el artículo 108 constitucional, y la parte del artículo 109, sobre la responsabilidad de la Auditoría, las Contralorías y el Consejo de la Judicatura de “investigar y sustanciar” faltas graves, elemento que da origen a la justificación de la iniciativa de Ley 3 de 3, punto a favor de la ciudadanía aunque más adelante hablaré de ella, quedaría incompleto.<sup>65</sup>

A estos cambios en artículos se sumó al SNA el “enriquecimiento ilícito”, que se nivela con la delincuencia organizada; y si observamos nuestra realidad, sabremos que era necesario este cambio porque teniendo antecedentes como los casos del norte del país en Coahuila donde Humberto Moreira actuó de forma ilegal, o el famoso caso de Veracruz con Javier Duarte, y con los reflectores encima de la figura del presidente por el tema de las tarjetas “monex” por el tema de financiamiento de su campaña presidencial.<sup>66</sup> Por último, en la parte de antecedentes, desarrollo el tema de una mayor independencia en la Secretaría de la Función Pública fungiendo como un contrapeso al poder Ejecutivo, que aunque el titular de la dependencia es propuesto por el presidente, dicho titular debe ser ratificado por el Senado en dos terceras partes y si bien en esa situación no es

---

<sup>65</sup> Iniciativa ciudadana de Ley 3 de 3.

<sup>66</sup> Proceso: [www.proceso.com.mx/472349/encabeza-jacqueline-peschard-comite-ciudadano-del-sistema-nacional-anticorrupcion](http://www.proceso.com.mx/472349/encabeza-jacqueline-peschard-comite-ciudadano-del-sistema-nacional-anticorrupcion) consultado por última vez en septiembre de 2017.

garantía de un rendimiento óptimo, las declaraciones y determinaciones en casos como la “Casa blanca”, ha puesto la mirada sobre el titular de dicho organismo.

## 2.2- Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

En este sentido el SNA busca crear incentivos para que las personas denuncien, incluyendo los buenos funcionarios públicos, y atacar el problema en forma sistemática, porque la corrupción no es cuestión de un individuo, sino de redes de complicidades, pero a la par de esta búsqueda, necesita herramientas.<sup>67</sup>

Con la creación de la Fiscalía Anticorrupción, hoy Procuraduría General de la República (en el futuro la Fiscalía General de la República), se nombran magistrados anticorrupción en el Tribunal de Justicia Administrativa, también se le dan facultades a la Auditoría Superior de la Federación para investigar “en tiempo real”, es decir, ya no limitarse a revisar la cuenta pública 14 meses después.<sup>68</sup>

De esta forma el SNA parece tener un aparato bastante complejo el cual se sostiene en 7 pilares o llamadas leyes secundarias de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO):<sup>69</sup>

1. Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3 de 3). Esta ley tiene como propósito delimitar las obligaciones y comportamiento de los funcionarios públicos así como las sanciones administrativas para aquellas personas o funcionarios que incurran en actos de corrupción. Es fundamental que esta ley incorpore a partidos políticos, sindicatos y equipos de transición como sujetos de sanción y que además tipifique claramente los actos de corrupción y el proceso mediante el cual serán investigadas y desmanteladas las redes de corrupción.

---

<sup>67</sup> [Animal político, disponible en: www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/07/12-consideraciones-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion/](http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/07/12-consideraciones-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion/) y: [www.proceso.com.mx/390036/analisis-critico-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion,](http://www.proceso.com.mx/390036/analisis-critico-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion/) consultadas por última vez en septiembre de 2017.

<sup>68</sup> Proceso, disponible en: [http://www.proceso.com.mx/390527/analisis-critico-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion-2,](http://www.proceso.com.mx/390527/analisis-critico-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion-2) consultado por última vez en septiembre de 2017.

<sup>69</sup> IMCO, disponible en: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-en-el-senado-de-la-republica/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-en-el-senado-de-la-republica/), consultado por última vez en septiembre de 2017.

2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Esta ley tiene como objetivo establecer las bases de coordinación y colaboración entre las siete instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción. En específico, de fine cómo estas instituciones van a diseñar y evaluar las políticas públicas de prevención, control y disuasión de actos de corrupción. Es importante enfocar la discusión en cómo será elegido el Comité de Participación Ciudadana y el peso que éste tendrá dentro del Sistema.

3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción supone la institución de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Ésta será la institución encargada de imponer las sanciones a funcionarios y privados que incurran en faltas administrativas graves. Esta ley orgánica establece cómo deberá organizarse y funcionar dicho tribunal.

4. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Una de las figuras clave del Sistema Nacional Anticorrupción es la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y a que resultaría impensable concebir un Sistema completo sin la institución encargada de perseguir e investigar actos de corrupción. No obstante, la Ley Orgánica de la Fiscalía General se mantiene estancada en el Congreso. Es fundamental destrabar la discusión de esta ley y asegurarse que dote a la Fiscalía Especializada de independencia técnica y operativa para perseguir delitos de corrupción. También, es importante que el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada no dependa únicamente del Fiscal General de la República.

5. Adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La reforma constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción necesita de adecuaciones a esta ley que den marcha atrás a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, que fue prevista en 2013, y que además faculte a esta Secretaría como la responsable del control interno de la administración pública federal. Las reformas a esta ley tendrían que proveer a la Secretaría de la Función Pública de todas las herramientas y atribuciones para poder prevenir, identificar y sancionar faltas administrativas no graves.

6. Adecuaciones al Código Penal. Es fundamental que los funcionarios y personas corruptas sean sancionados no sólo con inhabilitaciones y multas, por lo que es necesario reformar el Código Penal para incorporar con claridad la tipificación de delitos de corrupción y sus procesos de investigación. Por igual, es necesario establecer mecanismos de cooperación entre las autoridades que investiguen faltas administrativas con aquellas que investiguen delitos penales. Esto para evitar que por el mismo acto de corrupción se integren dos expedientes distintos.

7. Adecuaciones a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Uno de los grandes logros de la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción fue el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Es necesario reformar esta ley para permitir a la Auditoría fiscalizar recursos públicos en tiempo real y no esperar a que concluya la cuenta pública. También, para que pueda fiscalizar cuentas públicas de años anteriores producto de denuncias o escándalos. Y por último, para que pueda fiscalizar las participaciones federales que son entregadas a los estados.

Para terminar de entender al SNA estos instrumentos deben contemplarse, tanto en términos administrativos, como penales, para su correcta aplicación, es decir deben estar dentro del sistema de sanciones, normas de castigo que repercutan en las acciones, pero al mismo tiempo sean preventivas, sanciones en el caso de que los funcionarios mientan en sus declaraciones. Considerar como perjurio la falsedad en lo declarado, independientemente de las consecuencias que atraiga el contenido de las declaraciones, serviría para incentivar declaraciones útiles, que funcionen como instrumentos complementarios en investigaciones de posibles actos de corrupción.<sup>70</sup>

Además, las autoridades encargadas de recibir estas declaraciones deben tener la facultad de verificar la veracidad de su contenido. Ello puede lograrse mediante

---

<sup>70</sup> IMCO, disponible en: [www.imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-en-el-senado-de-la-republica/](http://www.imco.org.mx/politica_buen_gobierno/discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-en-el-senado-de-la-republica/) consultado por última vez en octubre 2017  
IMCO, disponible en: [www.imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/](http://www.imco.org.mx/politica_buen_gobierno/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/), consultado por última vez en octubre de 2017.

distintos criterios no excluyentes entre sí como son una revisión alatoria de l universo de documentos recibidos; es crutino de declaraciones de funcionarios que laboren en áreas identificadas con mayor riesgo para la proliferación de actos de corrupción; y consideración obligatoria de los casos que involucren a funcionarios que estén acusados de faltas administrativas graves y posibles delitos de corrupción. Dicha revisión puede lograrse a partir de la integración de sistemas de información que hoy están fragmentados, como son el Registro Público de la Propiedad, la información fiscal, los movimientos bancarios y las transacciones bursátiles. Un uso inteligente de la tecnología, como lo ha comenzado a hacer el Sistema de Administración Tributaria (SAT) en el caso del seguimiento del pago de impuestos, debe emplearse en la verificación de las tres declaraciones mencionadas.

El andamiaje político-administrativo debe contener una serie de elementos que según organizaciones redactoras de la iniciativa ciudadana de la Ley 3 de 3, pueden impulsar el correcto ejercicio de un sistema de sanciones dentro del SNA, de acuerdo con el IMCO, MCCI, Mexicanos primero, entre otros, la serie sería la siguiente:<sup>71</sup>

1. Crear un Registro Nacional de Servidores Públicos Sancionados

Los legisladores deben garantizar la existencia de un Registro Nacional de Servidores Públicos Sancionados, el cual debe ser público, incluyendo las de los funcionarios que ya hayan cumplido con la sanción que se les haya impuesto. Esto permitirá distinguir entre funcionarios públicos sancionados por faltas administrativas menores -como la presentación a des tiempo de la declaración patrimonial- y aquellos que fueron sancionados por faltas graves ya sea por recibir un soborno o incurrir en enriquecimiento inexplicable, por ejemplo.

2. Establecer sanciones contra individuos del sector privado y personas morales corruptas

---

<sup>71</sup>Iniciativa ciudadana de ley 3 de 3 : <http://ley3de3.mx/es/> consultada por última vez en agosto de 2017

De acuerdo con la iniciativa, es necesario establecer un apartado especial en la Ley de Responsabilidades que contemple las faltas graves llevadas a cabo desde el sector privado. Sin embargo, quizá, este sea un freno por lo que la iniciativa de Ley no ha quedado en los términos esperados, esto significa que, se debería hacer esta petición en un plano independiente, y a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, vincula en el sector público, no incluye al privado, por lo que es un tema aparte. Si bien es verdad que como se reconoce en el escrito, la corrupción no sólo se circunscribe al ámbito público, sino que frecuentemente involucra a personas morales e individuos del ámbito privado que propician, conspiran, participan y/o se benefician de actos de corrupción, el sector privado es una línea de investigación aparte.

### 3. Facilitar la denuncia y la cooperación contra actos de corrupción

Los legisladores deben retomar lo propuesto por la iniciativa ciudadana en cuanto a la reducción de sentencias para los individuos que cooperen con las autoridades en las investigaciones de actos de corrupción, siempre y cuando la información que brinde sirva para substanciar la investigación. Asimismo, se debe establecer la posibilidad de que los denunciantes se beneficien en un porcentaje -no mayor al diez por ciento- del monto recuperado del daño al erario.

### 4. Privilegiar la conexión del SNA con sistemas complementarios en favor de la rendición de cuentas

Es importante entrelazar el Sistema Nacional de Transparencia, el de Contabilidad Gubernamental, el de Fiscalización y el de Anticorrupción para crear un andamiaje sólido en favor de la rendición de cuentas en nuestro país. En dicha articulación, una pieza legislativa clave y transversal es la Ley de Archivos, que está también en discusión en el Senado, pues será la base para afianzar las disposiciones que deben tener los gobiernos para dar cuenta del uso de los recursos públicos.

### 5. Garantizar una integración profesional de las instituciones del SNA mediante un verdadero servicio civil de carrera

Es imprescindible en tender que la transformación del sistema de justicia debe acompañarse de la profesionalización de las instituciones que forman parte del SNA con el fin de lograr la mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de la ley. Esto llevaría a reducir la impunidad y, con ello, los incentivos para continuar con los actos de corrupción.

Para ello es importante aprender de la experiencia internacional, como las agencias que he mencionado en el capítulo anterior, donde por ejemplo, los casos exitosos que han avanzado en la lucha contra la corrupción se caracterizan por la profesionalización de sus aparatos del Estado: Dinamarca, Finlandia, Alemania y en el caso del continente americano tenemos a Estados Unidos, Canadá y un caso emergente pero importante es el caso de Perú, en donde el servicio civil y el profesional están coordinados y se notan eficaces.

Un servicio civil eficiente es fundamental para el desarrollo de capital humano capaz de aplicar la ley, utilizar correctamente las herramientas de investigación y blindar dichas instituciones frente a presiones políticas y económicas que buscan frenar acciones en contra la corrupción.

En el caso de la Administración Pública Federal en México (APF), por ejemplo, el artículo 34 de la Ley del Servicio Público de Carrera que contempla excepciones para la realización de concursos para plazas se ha utilizado de forma exagerada, mermando la posibilidad de garantizar el mérito como criterio para integrarse al servicio público. Por ende, si bien no dan los tiempos legislativos para atender reformas a esta ley en este periodo, es indispensable que se considere dentro de las leyes complementarias que deberán aprobarse en los meses siguientes para el correcto funcionamiento del SNA. La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, así como la Ley de Fiscalización tienen que sentar las bases para el fortalecimiento del servicio profesional, que no contempla a funcionarios de libre designación, de forma que se privilegie un reclutamiento profesional para la integración de los órganos internos de control de la APF.

## 6. Fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación (ASF)

En la nueva Ley de Fiscalización, los legisladores deben garantizar a la ASF las facultades de investigación que le otorga la reforma constitucional, de lo contrario se mermaría su papel como coadyuvante para combatir la corrupción. Asimismo, debe garantizarse su facultad para que promueva directamente acciones de responsabilidad cuando detecte daños a la Hacienda Pública. Esto permitirá que la ASF pueda contribuir con mayor eficacia en su labor de fiscalización y se facilite los procesos para iniciar responsabilidades en caso de encontrar irregularidades en el uso de los recursos públicos.

## 7. Acelerar la aprobación de la Ley de Fiscalía General de la República

Ello facilitará la operación correcta del SNA. En esta ley, los legisladores deben precisar los causales de remoción del fiscal anticorrupción para brindarle mayor certidumbre sobre su trabajo y evitar la tentación de su remoción en caso de que realice investigaciones efectivas en contra de redes de corrupción que puedan llevar a presiones para terminar con su labor.

En este orden de ideas por parte de la sociedad organizada, si le añadimos a la Auditoría Superior de la Federación, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Comité de Participación Ciudadana, tendremos cubiertas la mayoría de las aristas, a decir verdad en teoría parece que así es, sin embargo de que nos sirve contar con tantas leyes, dado que no es una situación nueva en el entorno mexicano, si como lo menciona Mauricio Merino;<sup>72</sup> el Comité de Participación Ciudadana del SNA deberá dividirse y a la mismo tiempo lo mejor coordinarse en diferentes “pistas”, es decir el Comité, tendrá que ser capaz de enlazar tres vías de trabajo:

---

<sup>72</sup> Periódico el Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2017/01/25/una-nueva-batalla-contra-la-corrupcion> consultada por última vez en agosto de 2017

1. Darle contenido técnico a la Secretaría Ejecutiva del SNA, mediante un cuerpo de profesionales convirtiéndose en una especie de "Coneval" de la corrupción.
2. Presidir las reuniones de SNA, así como vigilar y encauzar la coordinación de las 6 dependencias que la forman, con una "séptima silla" que podrá exigir el cumplimiento de los objetivos y funciones.
3. Crear los caminos para que los ciudadanos comunes y corrientes se adueñen del sistema, asegurando la participación ciudadana.

En este sentido para el caso mexicano urge una legislación y puesta en marcha del SNA, el cual se encuentra con tiempos marcados, me refiero a que a partir de julio de 2017 el SNA estará en marcha, sin embargo, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, (ley que lo integra) está siendo revisada para que sus definiciones legislativas sean fundamentales para avanzar en la construcción del SNA.

De esta forma la transformación del andamiaje jurídico secundario en esta materia se ha vuelto complejo, por una razón; el creciente malestar ciudadano en torno a la multiplicación de la corrupción y a que del paquete de leyes que contiene la iniciativa de Ley 3 de 3, algunos términos se han rechazado. Dado lo anterior la iniciativa ciudadana por participar en combatir a la corrupción, es un reto directo al gobierno y la clase política sobre la responsabilidad, que se tiene que compartir, si bien es cierto que la lucha anticorrupción no se agota en el cambio de nuestras leyes, un marco normativo eficiente en esta materia puede obstaculizar sustantivamente su posibilidad de éxito, es por eso que un cuerpo de especialistas y sociedad civil se tomó la tarea de redactar dicha iniciativa ciudadana, en que los legisladores estén a la altura de la necesidad del país y el impacto en los mexicanos para enfrentar este problema nacional sea mayor.

De acuerdo con lo anterior el combate a la corrupción, debe ser desarrollado por dos leyes generales y diversas leyes federales y de las entidades federativas de

acuerdo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

### 2.3- El lugar de la “Ley 3 de 3” en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Hasta este apartado hemos manejado diversos conceptos y contenidos del SNA, sin embargo, hay que dejar en claro que a partir de aquí, se utilizará la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que data del 18 de julio de 2017, ya que esta Ley tiene contemplada a la iniciativa ciudadana llamada “Ley 3 de 3”. En primera instancia, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se refiere a la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como a los procedimientos para su aplicación.<sup>73</sup>

Por otra parte la segunda Ley General contemplada en el SNA, deberá establecer las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113, de acuerdo con esto, dentro de su segundo artículo transitorio se puede observar que los estados tienen un año para hacer los ajustes normativos necesarios para adecuarse al SNA. Así también, en el artículo tercero transitorio se estipula que la Ley General de Responsabilidades Administrativas entre en vigor hasta un año después de publicadas las leyes del SNA, es decir el 17 de julio de 2017.

En otras palabras la operatividad del SNA ya arrancó, sin embargo la referencia a la Ley de Responsabilidades Administrativas, o Ley 3 de 3, es importante porque es un incentivo de la participación ciudadana es por eso que se vuelve importante el desarrollo de esta ley tanto en los alcances como su origen.

---

<sup>73</sup> Red por la Rendición de Cuentas [www.rendiciondecuentas.org.mx/el-sna-debera-enfrentar-resistencias-politicas-mauricio-merino/](http://www.rendiciondecuentas.org.mx/el-sna-debera-enfrentar-resistencias-politicas-mauricio-merino/).

En este punto cabe aclarar que, la corrupción ha llegado a ser incentivo de la violencia, la inseguridad y la pobreza, temas que vienen incrementándose todos los días en nuestra sociedad, y no importa el lugar del país en que uno se encuentre, lo mismo pasa en el norte del país con las extorsiones por cuota, que en el centro del país con feminicidios, es decir, la situación en México requiere de una intervención integral y en ese orden de ideas la iniciativa ciudadana Ley 3 de 3, representa una alternativa ante tanta clandestinidad, aunque desde nuestro punto de análisis, carente de dos elementos que mencionaremos más adelante.

Es así que en México, en el tema de la corrupción, hay un diagnóstico muy débil, nuestras normas para castigar el soborno, el tráfico de influencias o el conflicto de intereses son más de forma que de fondo. La palabra corrupción no aparece en ninguna de las leyes federales, salvo en el contexto de "corrupción de menores". De acuerdo con esto, se necesitan leyes que definan de manera más clara los delitos.

En 17 de julio de 2017, se publicó la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas y en ese sentido, algunos preceptos que la integran han sido identificados por el Poder Judicial como violatorios de las garantías de legalidad y seguridad jurídica retomando a Gutiérrez; hay otros aspectos de la Ley que resultan cuestionables, entre los que se pueden encontrar:<sup>74</sup>

1. “La mezcla confusa de disposiciones sustantivas y adjetivas que establecen de manera poco inteligible las obligaciones para los servidores públicos como reglas poco claras para que las autoridades investiguen, juzguen y sancionen a los infractores.
2. Los tipos o faltas administrativas que contempla, constituyen supuestos sumamente ambiguos, que pueden comprender prácticamente cualquier conducta realizable por un servidor público.

---

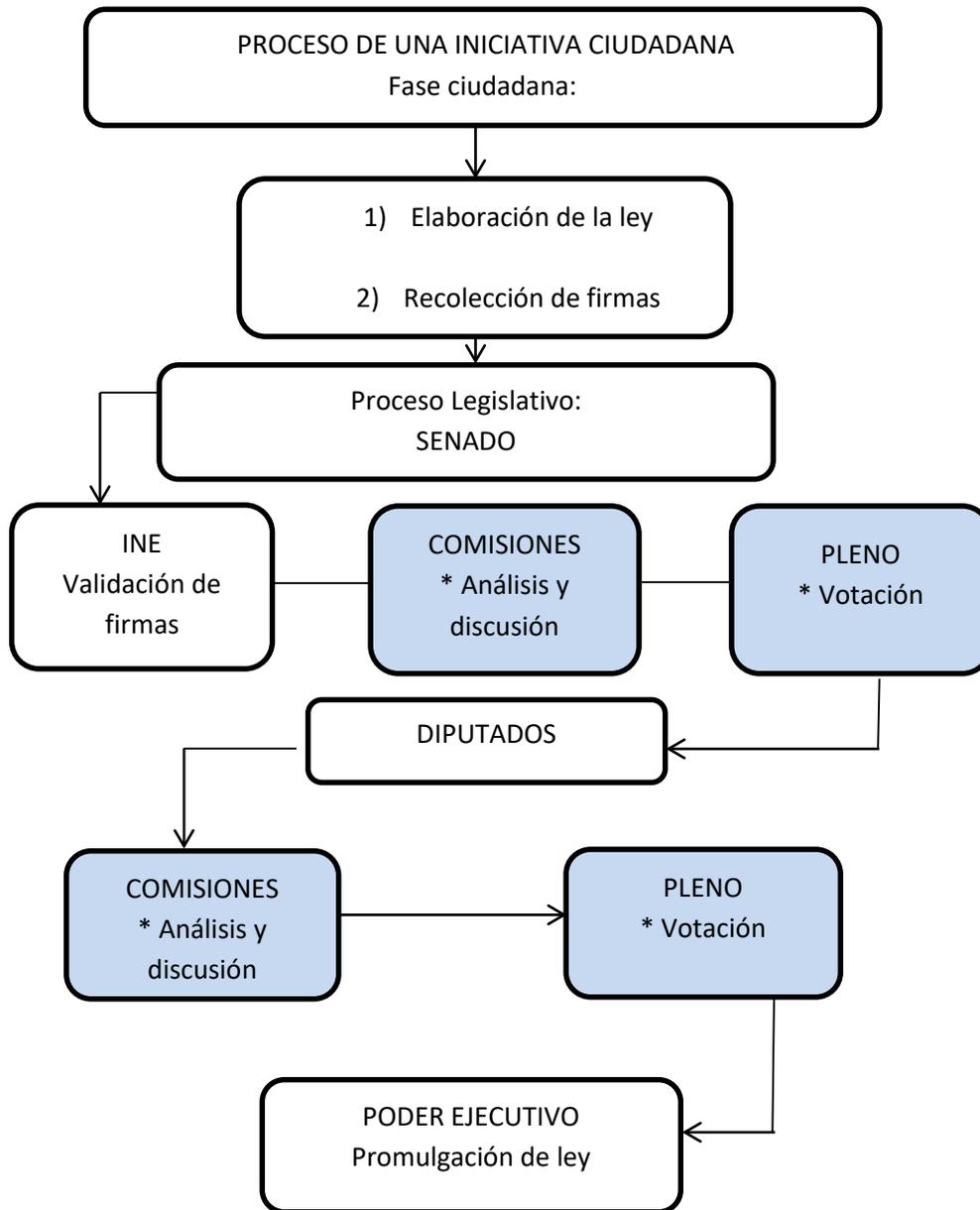
<sup>74</sup> Rendición de cuentas disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/> consultada por última vez en septiembre de 2017.

3. Las amplísimas competencias y márgenes de discrecionalidad que da a las autoridades para interpretar los tipos administrativos, investigar y también juzgar a los servidores públicos, reuniendo en una misma autoridad el carácter de juez y parte.
4. Los casos o nullos parámetros para que la autoridad investigue eficazmente las faltas administrativas de los servidores públicos.
5. La carencia de un listado preciso de los derechos procedimentales correspondientes a los sujetos sometidos a una investigación o procedimiento de responsabilidad”.

La llamada Ley 3 de 3 es una iniciativa ciudadana (ver cuadro 1) que busca un doble propósito: primero encauzar la furia y el hartazgo colectivos de una forma constructiva.

Sin embargo, no todo resultó como se esperaba dado que hay elementos en el proceso de la iniciativa en los que el comité redactor de la iniciativa no quedó conforme, el siguiente cuadro ejemplifica las inconformidades de los miembros de la iniciativa, en donde se puede ver en los cuadros sombreados, los elementos que representan la inconformidad del comité redactor ya que no se manejan en los términos que se plantearon:

Cuadro 1: Proceso de la Iniciativa Ciudadana



Fuente: elaboración propia, con información obtenida de la portal Ley de 3, disponible en: [www.ley3de3.mx/es/introduccion/](http://www.ley3de3.mx/es/introduccion/) consultado por última vez 15/08/17

Después forjar un nuevo marco legal para identificar, investigar y sancionar ese catálogo de conductas, que hoy ocurren en absoluta impunidad. Además, y de ahí su nombre, la Ley 3 de 3 exige que los altos funcionarios y todas las personas que asumen un cargo por la vía electoral tengan que hacer públicos sus documentos:<sup>75</sup>

1. La declaración patrimonial.
2. La declaración de intereses.
3. El comprobante de que están al día con el pago de impuestos.

Bajo estas características, la Ley 3 de 3 es en realidad, una iniciativa ciudadana, es decir, no es propiamente una Ley, como sus redactores lo dejan claro; “nace del fastidio colectivo”,<sup>76</sup> dentro de los redactores de la iniciativa de Ley, se encuentran diversos grupos de organizaciones civiles como lo son: Mexicanos contra la corrupción e indignación, la Red por la Rendición de cuentas, CIDE, COLMEX y ciudadanos que se organizaron a nivel nacional para recabar las 120,000 firmas necesarias para ingresar esta Ley, como la primer iniciativa completamente ciudadana que convierte el sentimiento y frustración social en una obligación legal, dicha iniciativa pretende transformarse una vez aprobada, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.<sup>77</sup>

En palabras de los titulares de las ONG'S y ciudadanos la iniciativa también:

1. Permite canalizar la indignación social en un esfuerzo constructivo que busca forjar gobiernos más honestos e íntegros para reducir riesgos de corrupción

---

<sup>75</sup> Merino, Mauricio, México: *La batalla contra la corrupción* (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción), México, Wilson Center México institute, 2015, p 24.

<sup>76</sup> Platón, *Sobre el político*, en Castoriadis, España Trotta, 2004, p.p.26.

<sup>77</sup> Villoria Mendieta, Manuel). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid, Tecnos, Universitat Pompeu Fabra, 2000, pp. 100-113.

2. Establece reglas claras de conducta para la interacción entre servidores públicos y actores privados, este punto es importante ya que se refiere a la relación entre corruptor y corruptible.
3. Significa una sociedad activa, que le hace frente a la clase política sobre el fenómeno de la corrupción y el hecho más significativo es que se juntaron más de 6 00 mil firmas, por lo que el umbral o requisito se superó en 5 veces lo estipulado dejando a la iniciativa en una posición importante frente a la oposición.

De manera que hasta aquí hemos tocado en términos generales la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que a partir del siguiente apartado me enfocaré en mencionar las partes sustantivas que servirán de apoyo para la parte final de la investigación.

## Capítulo III

### Análisis de los elementos que integran la Ley 3 de 3

A lo largo de esta investigación hemos tocado temas como: corrupción, transparencia y rendición de cuentas, Sistema Nacional Anticorrupción así como la Ley de Responsabilidades Administrativas; para fines de este apartado buscamos analizar todos esos temas mencionados de una manera indirecta, de tal modo que no nos detendremos a retomar cada elemento, es en cambio la concatenación de estos en el marco del análisis a la Ley 3 de 3, partiendo de los siguientes elementos:

- 1) Resumen de la Ley 3 de 3,
- 2) Análisis de todos sus elementos combinados, para finalmente,
- 3) Formular una propuesta de adición a la ley en materia administrativa.

Es importante este apartado porque en primera instancia, ayudará a entender de una manera más ligera a la Ley 3 de 3, además es el basamento para una futura línea de investigación que no necesariamente tenga que ser el SNA, las leyes que lo rodean o el lenguaje técnico, puede ir en el sentido de estudiar a la sociedad y elaborar un diagnóstico del estado de la situación, por eso es importante señalar que esta investigación es elaborada en aras de revisar algún punto débil dentro del SNA junto con la Ley 3 de 3, entonces para abordar buscamos hacer una evaluación *a priori* de lo que se tiene hasta el momento sobre la instrumentación del SNA para dar respuesta a los planteamientos esenciales de nuestro trabajo, nos referimos a la hipótesis inicial: la Ley 3 de 3 como mecanismo al combate a la corrupción en la administración pública mexicana.

La ley ha pasado por diversos procesos desde su redacción, su discusión y aprobación hasta llegar a la situación actual, que es de incertidumbre por ciertos nombramientos como es el del Fiscal General Anticorrupción y su injerencia en la ley, bajo estas consideraciones iniciaremos con sus características.

### 3.1 Resumen de la iniciativa “Ley 3 de 3”.

En primera instancia comenzaremos retomando los puntos que considero para esta investigación como los más importantes sobre la Ley 3 de 3, la cual comienza como una iniciativa ciudadana de Ley, dicho carácter nos arroja un sentimiento que se puede ver en la sociedad mexicana, me refiero a la indignación social, en este sentido podemos palpar a la Ley 3 de 3 como un ejercicio por construir en el territorio mexicano gobiernos más honestos e íntegros y sobre todo reducir el fenómeno de la corrupción, dicho sentimiento no podría surgir de una sociedad dispersa, con poco interés de participar en la vida pública de un país. Así que retomaré un breve concepto de Joseph Vallés, ciudadanía es “la condición y derecho que ostentan las personas que pertenecen a una comunidad política, que representa el vínculo existente entre ésta y sus miembros. En la antigüedad era la situación jurídica de las personas consideradas miembros de la comunidad política, (la ciudad), y condición indispensable para disfrutar de derechos políticos y económicos”<sup>78</sup>

En ese sentido en nuestro país carecemos de una verdadera ciudadanía, por los motivos que sean; de interés, falta de información o preparación, ocupación de nuestro tiempo en trabajo y familia o simplemente las condiciones institucionales no dejan que se desarrolle una participación efectiva, sin embargo no todo está destinado al fracaso o a quedar igual de acuerdo con el sitio web de la Ley 3 de 3, se contempla que la iniciativa surgió del hartazgo social (no de todos definitivamente), la indignación y la voluntad por hacer algo frente al fenómeno de la corrupción.<sup>79</sup>

La Ley 3 de 3 contempla tres ejes principales:

1. El establecimiento de reglas claras de conducta para la interacción entre servidores públicos y actores privados.

---

<sup>78</sup> Vallés, Josep, *Ciencia Política: Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2008., pp. 17-66.

<sup>79</sup> Ley 3 de 3, disponible en: <http://ley3de3.mx/es/> consultada por última vez en agosto de 2017.

2. Como tiene un carácter de Ley General, su aplicación y operatividad es para los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.
3. Para que la Ley avanzara como iniciativa ciudadana en el Congreso se buscaron como mínimo 120 mil firmas de apoyo.

Entonces la Ley General de Responsabilidades Administrativas o La Ley 3 de 3 significa, en palabras de los redactores e integrantes de la Ley 3 de 3 tales como; Eduardo Bohorquez, María Amparo Casar Pérez, Sergio López Ayón, Mauricio Merino, Juan Pardinás, Max Kaiser, coordinados por Enrique Cárdenas Sánchez, entre otros participantes; “La iniciativa ciudadana de Ley que busca transformar la indignación social por la corrupción en un esfuerzo constructivo para forjar gobiernos más honestos”. En donde se pretende institucionalizar una obligación de todos los funcionarios públicos de hacer públicas tres declaraciones: 1.- declaración patrimonial, 2.- de intereses y 3.- fiscal.

Además, define reglas claras de conducta para los servidores públicos y actores privados, así como sanciones para los corruptos.

De tal forma que la promesa más importante de la Ley se sostiene en la clasificación de 10 tipos principales de corrupción a combatir y de acuerdo con la iniciativa, los 10 tipos de corrupción son los siguientes:<sup>80</sup>

1. Soborno
2. Desvío de recursos
3. Abuso de funciones
4. Colusión
5. Conspiración para cometer actos de corrupción
6. Tráfico de influencia

---

<sup>80</sup> *Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas*, 2015, pp. 6.

7. Enriquecimiento oculto
8. Obstrucción de la justicia
9. Uso ilegal de información falsa o confidencial
10. Nepotismo

La Ley cuenta con 15 puntos sostenidos en 5 pilares para acercarse al objetivo; un nuevo servidor público, eficacia ante la corrupción, sociedad responsable, nueva cultura de denuncia, sanciones útiles que se sostienen de la tipología que hacen en la exposición de motivos, pero se nutren en el desarrollo de la Ley de los artículos 13 al 28, de acuerdo con la iniciativa ciudadana de Ley, los pilares quedan de la siguiente manera:

- a) Un nuevo servidor público, guía de cómo debe comportarse un servidor público: un código de directrices y obligaciones, además de la 3 de 3 como ley general para todos los estados, pero verificable y sancionable.
- b) Eficacia ante la corrupción: aquí descansen los 10 tipos de corrupción claros y unificados a nivel nacional, así como una red de 90 autoridades coordinadas con una misión clara: prevenir y combatir la corrupción. Contemplados los elementos entorno al combate, la capacidad de investigación, donde se cuenta con herramientas, tecnología, personal y recursos, la figura de pesos y contrapesos en los procesos de investigación y sanción.
- c) Sociedad responsable: se busca integridad de las empresas para generar que la responsabilidad sea compartida y delimitada, además de sanciones administrativas para personas físicas y morales que participan en actos de corrupción.
- d) Nueva cultura de la denuncia: plataforma de denuncias sencilla e independiente de los entes vigilados, protección para denunciantes y testigos; “no más héroes en la denuncia”, vigilancia mutua, donde los

servidores públicos están obligados a denunciar corrupción, una cultura de incentivos recompensas por denunciar y auto denuncia con incentivo para limitar la responsabilidad.

- e) Sanciones útiles: sanciones severas para servidores públicos y una “ lista negra de corruptos”, el corrupto pierde todo, dando prioridad a la recuperación y su uso.<sup>81</sup>

Los objetivos de la Ley están contemplados en el Título primero de la Ley, en el apartado de las disposiciones generales, entre las que se encuentran:

1. Definir consecuencias administrativas y penales de la corrupción.

La reforma constitucional aprobada establece la obligación de distinguir mediante la Ley General de Responsabilidades- entre las faltas administrativas graves y las no graves cometidas por funcionarios públicos. Las graves serán materia de procesamiento ante el Tribunal de Justicia Administrativa al constituir posibles actos de corrupción. Para ello, los legisladores deben precisar los tipos de dichas conductas, como se contempla en la Ley 3 de 3, y hacer los ajustes al Código Penal que tipifiquen los delitos considerados de corrupción. Esto permitirá reconocer legalmente que la corrupción se combatirá por las vías administrativa y penal.

2. Evitar que los órganos internos de control sean quienes distinguen las faltas administrativas entre graves y no graves.

Con el fin de garantizar la transformación del sistema disciplinario mandatado por la reforma constitucional, debe cuidarse que no sean los Órganos Internos de Control de las dependencias (OIC) o las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado quienes hagan la distinción entre grave y no grave. En cambio, quienes deben hacer esta distinción son la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. Los órganos internos de control deben ser coadyuvantes para garantizar el mejor desempeño de sus

---

<sup>81</sup> *Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas*, 2015, pp. 6.

dependencias. Las funciones disciplinarias deben ser realizadas por las áreas especializadas en responsabilidades dentro de la Secretaría de la Función Pública y, en el marco de sus investigaciones, por parte de la ASF, ambas sin vínculos directos como ocurre hoy con los OIC con los posibles involucrados dentro de las dependencias donde se hayan cometido los presuntos actos de corrupción.

### 3. Formar un Comité de Participación Ciudadana apartidista.

La reforma constitucional contempla la creación de un Comité de Participación Ciudadana, integrado por 5 miembros, dentro del Comité coordinador del SNA. Dicha participación debe protegerse lo más posible de la influencia partidista y no puede ser meramente testimonial. Los legisladores deben precisar en la Ley General del SNA, un procedimiento que garantice audiencias públicas a partir del apoyo de especialistas para la selección de los posibles miembros del comité ciudadano, dicho comité tiene que presidir el comité coordinador del SNA de forma que se evite que los órganos del Estado que integran el sistema colaboren con jerarquías y recaiga en la ciudadanía la responsabilidad de dar el seguimiento necesario a los acuerdos del comité coordinador, con el apoyo de un secretariado técnico.

### 4. Instaurar un Secretariado Ejecutivo profesional y con capacidad técnica.

Este punto va a permitir desarrollar políticas adecuadas de coordinación entre las instituciones que forman dicho sistema, de manera que el secretariado podrá preparar informes con indicadores claros y públicos, que sean útiles para la evaluación de las políticas de combate a la corrupción. Contemplando recomendaciones generadas desde las políticas públicas. Por su parte, estas instituciones deberán estar obligadas a contestar cómo es tan atiendo dichas observaciones o las motivaciones que llevan a su no cumplimiento.

### 5. Obligar a 3 de 3 público, homogéneo y verificable, con consecuencias en contra de quienes falseen su contenido.

En el último proceso de la iniciativa, la ciudadana se ha concentrado en que la Ley establezca que los funcionarios públicos tengan la obligación de presentar públicamente tres declaraciones: la patrimonial, la de conflicto de intereses y la fiscal. El objetivo es crear una plataforma de información accesible, organizada por el comité coordinador del SNA mediante su secretariado técnico. La publicidad de las declaraciones servirá por un lado, para reducir la corrupción y sancionar a quienes estén en falta. Por otro lado, ayudará a afirmar la dignidad ética de funcionarios honestos, de forma tal que se acoten los espacios de la sospecha sobre su actuación.

Por lo que ocupa un lugar preponderante dentro del SNA, al ser una Ley General establece un régimen de responsabilidades para los servidores públicos y particulares de carácter administrativo y penal por la realización de actos relacionados con la corrupción, es decir, cuando un servidor público incumpla con las normas, las autoridades competentes realizarán las investigaciones correspondientes para determinar si se cometió algún delito o si se incurrió en alguna falta administrativa y, en su caso, impondrán las sanciones correspondientes. Asimismo, con la coordinación de las autoridades que forman parte del SNA, se busca una mayor efectividad en la aplicación de este régimen de responsabilidades.

Lo que sitúa a la Ley General de Responsabilidades en el mismo nivel de la Ley General Anticorrupción, y si ponemos énfasis en lo que sancionará, hay que señalar quiénes sancionan y de qué manera:

En primer lugar la Ley es aplicable para servidores públicos; ex servidores públicos que se ubiquen en los supuestos de la Ley, y particulares vinculados con faltas administrativas graves (Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas). Las autoridades competentes que investigan y sancionan son o serán la Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las Entidades Federativas, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades

Federativas, así como las Unidades de Responsabilidades de las Empresas productivas del Estado.

Por otra parte las autoridades que sancionan son: La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas o los Órganos Internos de Control o unidades de responsabilidades administrativas, tratándose de faltas no graves así como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, tratándose de faltas administrativas graves y actos de particulares que sean relacionados con faltas administrativas graves.

Las sanciones que se pueden imponer a las y los servidores públicos que incurran en faltas administrativas no graves, emanarán de la Secretaría y los Órganos Internos de Control quienes impondrán una o más de las sanciones siguientes:

- a) Amonestación pública o privada;
- b) Suspensión de uno a treinta días naturales del empleo, cargo o comisión;
- c) Destitución de su empleo, cargo o comisión, e inhabilitación temporal de tres meses a un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

A las y los servidores públicos que incurran en faltas administrativas graves, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa impondrá una o más de las sanciones siguientes:

- a) Suspensión de treinta a noventa días naturales del empleo, cargo o comisión;
- b) Destitución del empleo, cargo o comisión;
- c) Sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, de uno a veinte años, dependiendo de

la afectación de la falta administrativa; y de tres meses a un año en caso de no causar daños y perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno.<sup>82</sup>

De tal forma que la construcción de la nueva estructura anticorrupción, desde artículos de Ley, de finición de los actos considerados como corruptos, hasta responsabilidades y autoridades, tienen un diseño que es muy significativo, diseño que tuvo que emerger de la sociedad activamente organizada, sin embargo, al mismo tiempo por la parte político-jurídica se vuelve un poco compleja de entender, por lo que en el siguiente capítulo resumiremos los términos, contenidos y la actualidad de la Ley 3 de 3, ya que se ha hablado de manera general de dicha Ley, en ese sentido es que nos permitimos desarrollar; una síntesis general de lo que significa la Ley y el análisis de los términos en que se aprobó.

Iniciaremos con la parte en que las y los servidores públicos deben observar los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión previstos en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de lo contrario son sujetos a faltas administrativas, las cuales quedan clasificadas como graves y no graves.

En ese sentido las faltas administrativas no graves son actos u omisiones con los que se incumplan o transgredan las obligaciones previstas en los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas siguientes:<sup>83</sup>

1. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto;
2. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas;

---

<sup>82</sup> Manual de operación del SNA en los servidores públicos: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual\\_SNA.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf) consultado por última vez el 18 de agosto de 2017.

<sup>83</sup> Diario oficial de la Federación, LGRASP 2002. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) consultado por última vez el 19 de agosto de 2017.

3. Atender las instrucciones de sus superiores, que sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público;
4. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses;
5. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo tenga bajo su responsabilidad e impedir su uso indebido.
6. Supervisar que las y los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las obligaciones que los rigen;
7. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones;
8. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte; Disciplina Legalidad Objetividad Profesionalismo Honradez Lealtad Imparcialidad Integridad y Rendición de cuentas sobre los Servidores Públicos Federales Secretaría de la Función Pública <sup>84</sup>
9. Cerciorarse antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública o para la enajenación de todo tipo de bienes que no se actualice un conflicto de interés, y
10. Evitar causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves.

Por otra parte las faltas administrativas graves en que puede incurrir una servidora o servidor público están previstas en los artículos 52 a 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas las cuales son:

1. Cohecho. Esas acciones en las que se entra al exigir, aceptar, obtener o pretender obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor/a

---

<sup>84</sup> *Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción* [www.gob.mx/sfp](http://www.gob.mx/sfp) consultado por última vez en agosto de 2017.

público/a, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes, terceros con los que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios o sociedades de las que sean parte.

2. Peculado. Comete peculado la o el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para su cónyuge, parientes, terceros con los que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios/as o sociedades de las que sean parte, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.<sup>85</sup>
3. Desvío de recursos públicos. Es responsable del mismo la servidora o el servidor público que: autoriza, solicita o realiza actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
4. Utilización indebida de información. Se incurre por: adquirir para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios/as o sociedades de las que sean parte, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada (aquella que obtenga con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público) de la cual haya tenido conocimiento. Esta restricción será aplicable inclusive cuando la servidora o el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.

---

<sup>85</sup>Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción [www.gob.mx/sfp](http://www.gob.mx/sfp) consultado por última vez en agosto de 2017.

5. Abuso de funciones. Es responsable la servidora o el servidor público que: ejerce atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios/as o sociedades de las que sean parte o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.
6. Actuación bajo conflicto de interés. Se incurre por: intervenir por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal. Al tener conocimiento de los asuntos mencionados, la o el servidor público debe informar tal situación a su jefe/a inmediato/a o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea absuelto de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos servidores públicos federales, en la Secretaría de la Función Pública-Contratación indebida. La comete la servidora o el servidor público que: autoriza cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido/a por disposición legal o inhabilitado/a por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado/a para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional.
7. Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés. Es responsable la servidora o el servidor público que: falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, para ocultar el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.

8. Tráfico de influencias. Incurrir en ella la servidora o el servidor público que: utiliza la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro/a servidor/a público/a efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios/as o sociedades de las que sean parte.<sup>86</sup> Será responsable de encubrimiento la servidora o el servidor público que: cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.
9. Desacato. La comete el servidor o servidora pública que: tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no de respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.
10. Obstrucción de la justicia. Se origina al momento en que las servidoras o los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas: realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, y revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido.

---

<sup>86</sup> *Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción* disponible en: [www.gob.mx/sfp](http://www.gob.mx/sfp) consultado por última vez en agosto de 2017.

En resumen, el contexto es fácil de deducir si hablamos de que existe una relación entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley 3 de 3, ya que la última pretende ser la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas que entro en vigor a partir del 19 de julio de 2017 con el propósito de regular principios y obligaciones que rigen la actuación de servidores públicos; establece las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, dotando de sanciones aplicables por los actos u omisiones en que servidores incurran, además de mecanismos para prevenir e investigar responsabilidades administrativas, y procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes.

Lo que da pie a la revisión de sus propuestas:

1. La obligación de presentar las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal para todo funcionario, de forma periódica y pública.
2. Directrices para la conducta ética esperada de los servidores públicos.
3. Un marco de responsabilidades único para todo el país y los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno y órganos autónomos.
4. Implementación de medidas preventivas basadas en las mejores prácticas internacionales y sanciones para evitar que el sector privado participe de actos de corrupción.
5. Mecanismos para que los ciudadanos puedan denunciar actos de corrupción de manera segura y anónima.
6. El uso de la clasificación de los 10 actos de corrupción más graves: soborno, desvío de fondos públicos, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento oculto, obstrucción de justicia, colusión, uso ilegal de información falsa o confidencial, nepotismo y conspiración para cometer actos de corrupción.

7. Que se otorguen los recursos y herramientas necesarias para la investigación efectiva de actos de corrupción a las autoridades responsables, así como la creación de una plataforma digital que centralice la información de cualquier órgano de gobierno necesaria para la investigación.
8. Que las sanciones sean severas para servidores públicos que cometan actos de corrupción y una “lista negra” donde se pueda consultar y al mismo tiempo señalar a los servidores que hayan cometido algún tipo de falta.
9. La coordinación entre las autoridades responsables de investigar y sancionar actos de corrupción sea de mayor envergadura, para que se pueda aprovechar la experiencia de más de 90 autoridades fiscalizadoras e investigadoras que se tienen a nivel nacional.

Es en ese sentido que se sustenta la intención de la Ley 3 de 3, la de convertirse en lo que será la nueva “Ley General de Responsabilidades Administrativas”, una de las dos nuevas leyes que deben crearse a partir de la aprobación de la Reforma Constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como ya he mencionado, la otra ley es la Ley General de Coordinación, dado que la ley general existente no ha sido capaz de enfrentar de manera adecuada el fenómeno de la corrupción en el ámbito de la administración pública.

Además es un aliciente para la misma sociedad que se siente impotente, o que simplemente transita pensando que no va a cambiar la situación, como a continuación se representa en el cuadro 2 de resultados del combate a la corrupción:

Cuadro 2: Resultados del Combate a la Corrupción



Fuente: MCCI, barómetro global de la corrupción, TM [www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx) consultado por última vez el 19-08-2017

Por lo que se convierte en un instrumento para hacernos conscientes del problema y de sus alcances, porque la corrupción representa esa condicionante que nos impide alcanzar el desarrollo y explotar todo nuestro potencial, hace que los programas de desarrollo social no lleguen a su objetivo desviándose, por ejemplo según cifras del portal animal político en 2013 SEDESOL contó con 555 millones de pesos para repartir 500 mil paquetes de alimentos, camisetas, gorras y para difundir la “Cruzada Nacional contra el Hambre”, de ese presupuesto se entregó entre 11 estados, entre ellos Campeche, Guerrero, Yucatán y Chiapas, el 7% de las despendas con datos de la ASF, hay pruebas de que SEDESOL pagó por la realización de estos servicios a las universidades autónomas de Morelos y Estado de México, que sirvieron de intermediarias con otras empresas llegando a diez convenios con una cifra de 2 mil 224 millones, que debían destinarse a ampliar la cobertura de programas sociales, mejores servicios en las zonas más rezagadas del país o combatir la pobreza.

Sin embargo como lo arrojan los resultados de la ASF en torno a la fiscalización de las cuentas públicas 2013 y 2014; las universidades no dieron ningún servicio y

únicamente se prestaron para la triangulación de recursos, quedándose con una comisión de 215 millones 446 mil pesos.

La otra parte de los recursos ( dos mil millones de pesos, aproximadamente), fueron repartidos en 20 empresas de las cuales 19 de ellas presentan irregularidades por lo que no debían recibir contratos públicos, según lo que marca la ley.

Es en ese tenor de ejemplos que he mencionado a lo largo de todos los apartados se vuelve importante señalar, y al mismo tiempo seguir el rastro del dinero para encontrar a los responsables, en este caso Rosario Robles, que en palabras del Auditor superior; Juan Manuel Portal, es la máxima responsable de dicho fraude.<sup>87</sup>

Instrumentos como la Ley 3 de 3 significa en primer lugar un avance significativo en la lucha de la sociedad por tener injerencia dentro de la arena política, si bien es cierto se ha logrado dar un gran paso, bajo mi consideración hacen falta dos factores que ya he mencionado anteriormente; la ética dentro de los servidores públicos y en los ciudadanos, así como una capacidad Estado-sociedad por amalgamar todas las aristas que se han señalado, a continuación procederé a explicar el primer punto desde un análisis de elementos.

---

<sup>87</sup> Animal político: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/sedesol-donde-queda-dinero-pobres.html> consultado por última vez en agosto de 2017.

### 3.2 Análisis

Si bien la Ley 3 de 3 busca ayudar directamente en el combate a la corrupción, y al ser un resultado de la interacción entre instituciones y ciudadanía, significa un ejercicio democrático en nuestra sociedad que tanto a dolece de ella, en ese sentido los gobernantes y ciudadanía no podemos festejar y decir que todo está bien, porque parece ser que es resultado de un buen gobierno, lo que en ciencia política se conoce como eficacia y eficiencia, sin embargo en palabras de Habermas: “Si el Estado no es capaz de satisfacer la utilización de los recursos de una sociedad, se llega a una crisis de legitimidad”,<sup>88</sup> situación que se deja ver en nuestra sociedad ya que la percepción de la ciudadanía nos dice que al mismo tiempo que se pugna por combatir a la corrupción se mantiene una cultura que continuamente la fomenta y eso lleva a que las leyes parezcan insuficientes; en palabras de Gutiérrez Salazar, colaborador en la Red por la Rendición de Cuentas:

“La conformación de la Ley 3 de 3 parece un reto todavía de mayor trascendencia y dificultad para nuestro poder legislativo, ya que en razón de nuestra historia legislativa se ha demostrado que el origen de la responsabilidad administrativa en México es relativamente reciente y su desarrollo aún no alcanza niveles óptimos como para garantizar la creación de una norma jurídica que puede aplicarse de forma objetiva, imparcial y eficaz”.<sup>89</sup>

Aunque sin duda, la Ley 3 de 3 o Ley General de Responsabilidades Administrativas representa un claro avance, que se sustentó en que más de 600 mil personas firmaron la iniciativa para que se convirtiera en tema de agenda nacional y fuera aprobada por senadores y diputados, con sus desacuerdos por parte de los ciudadanos, pero ya está contemplada, incluso se ha logrado que en el Comité de Participación Ciudadana del SNA se pueda tener total transparencia para nombrar a sus integrantes, otro hecho es que la figura máxima ante la corrupción, el llamado Fiscal General, ha quedado desierta, de tal forma que se puede prestar para que la parte política tenga alta injerencia, en su nombramiento

---

<sup>88</sup> Caminal Badia, Miguel, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, 1996, pp.253-254.

<sup>89</sup> Red por la rendición de cuentas, disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/> consultado por última vez en agosto de 2017.

y por consecuencia, en el desarrollo de sus facultades y en relación con la Ley 3 de 3 representa un condicionante para que las propuestas contempladas dentro del paquete de la Ley se lleven a cabo si que haya politización de determinaciones.

Por otra parte, es preciso considerar que con la aprobación de esta propuesta, México estaría adoptando mejores prácticas, como lo hacen democracias avanzadas en el mundo. Por ejemplo, según el estudio del Banco Mundial del año 2014, en democracias consolidadas, por mencionar algunas; Dinamarca, Finlandia, etc. que cuentan con medios de comunicación libres y profesionales, existe una clara correlación entre la publicidad de esta información y percepciones de menor corrupción. Esto se debe a una mayor disponibilidad de información la cual permite activar mecanismos complementarios de la rendición de cuentas, como sería el análisis de su contenido por parte de organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.<sup>90</sup>

De acuerdo con esto, el foco es la participación del capital social, de mostrando que la legislación no es del todo suficiente, por lo que se necesita el conocimiento por parte de los servidores públicos y su compromiso para cumplir los lineamientos que establece la Ley 3 de 3, claro, no todo es pesimismo, por ejemplo, el gobierno ha diseñado una guía para los servidores públicos sobre la Ley 3 de 3, donde desarrolla los principios aplicables a las y los servidores públicos:<sup>91</sup>

En ese sentido apelaremos a la misma iniciativa y al punto que creemos podría ser sujeto a fortalecerse, nos referimos al punto 5 del artículo 5 del artículo político-administrativo que debe contener la llamada “Ley 3 de 3” para lograr un sistema de sanciones efectivo. En el punto 5 (el cual se puede localizar en las páginas 50 y 51 de este documento) se menciona: “Garantizar una integración profesional de las instituciones del SNA mediante un verdadero servicio civil de carrera”, partiendo de este supuesto, consideramos importante hacer énfasis en que la

---

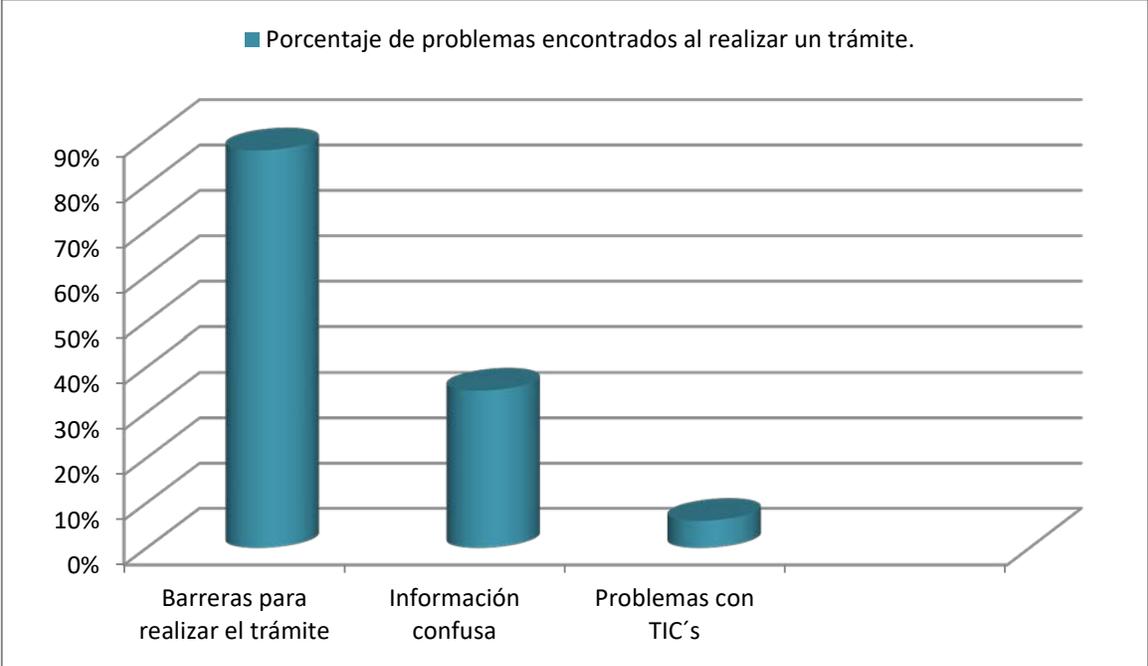
<sup>90</sup> *Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas*, 2015, p 46.

<sup>91</sup> *Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas*, 2015, p 48.

profesionalización de las instituciones que formen parte del SNA, es muy importante ya que en ellas descansa gran parte de las formas de llevar a cabo los procesos.

Por un lado tenemos al servicio profesional de carrera y al servicio civil de carrera, el primero no contempla un rubro importante; a los funcionarios de libre designación, el segundo, es vital para el fortalecimiento del capital humano, como se hace mención, si se utilizan de forma eficaz las herramientas de investigación, la ciudadanía puede representar un verdadero contrapeso a presiones políticas, de tal manera que se requiere de un órgano que se encargue de generar el conocimiento y al capital humano que nutra y llene los huecos por donde la corrupción se logra meter a instituciones públicas.

Por ejemplo de acuerdo con datos del INEGI, la calidad gubernamental en nuestro país se cuantifica por niveles de gobierno, en uno de los estudios sobre la calidad que tiene que ver con trámites en instituciones públicas, el 87% de la población encuestada se encontró con barreras para realizarlo, un 34% encontró confusa la información y el 6% tuvo problemas con las TIC's, a continuación la gráfica:



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de, INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/calidad/> consultado por última vez en enero de 2018.

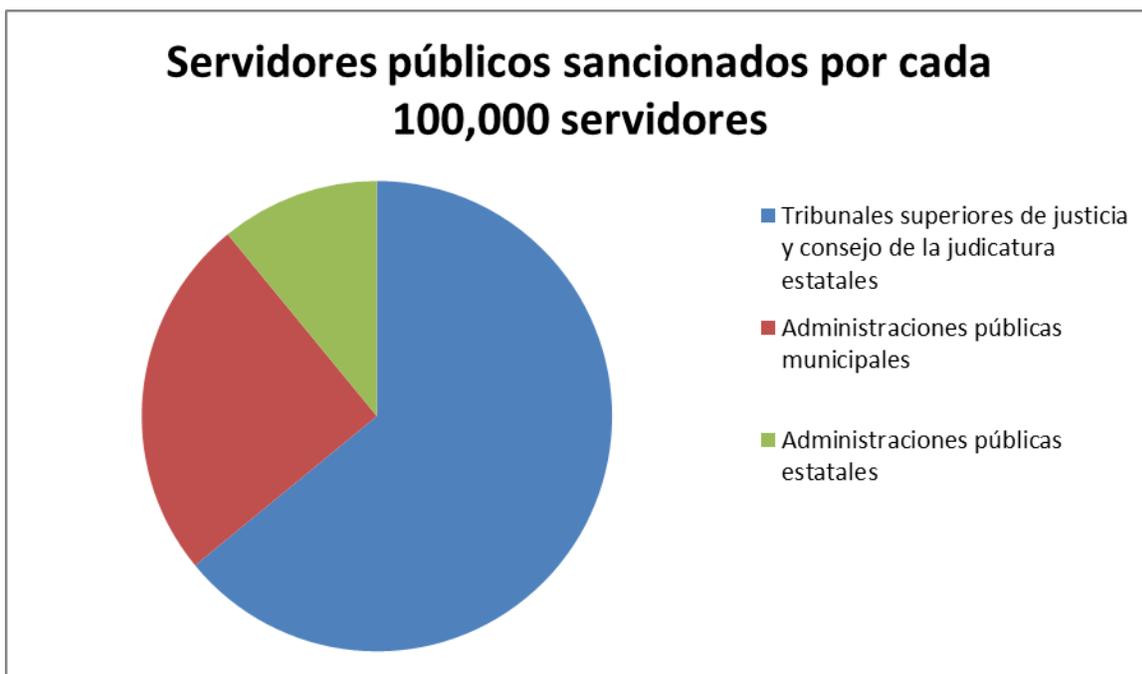
En este orden de ideas, otro estudio en torno a las acciones en contra de la corrupción se puede ejemplificar de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de, INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/promo/encig15\\_principales\\_resultados.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/encig15_principales_resultados.pdf), pág. 123, consultado por última vez en enero de 2018.

Con estas gráficas podemos observar que, tanto la calidad gubernamental, en cuanto a problemas con los que se encuentran los ciudadanos en la realización de trámites, como a la prevalencia de la corrupción, mantienen un retraso en el desarrollo administrativo y por lo tanto en el bienestar de la población. Lo que genera que los índices de corrupción que realiza Transparencia mexicana, sean sostenidos con datos que recopila el propio gobierno, es decir la corrupción se mantiene y para muestra existen los datos sobre sanciones administrativas que arroja el mismo INEGI, en donde tenemos que en los tribunales superiores de

justicia y consejo de la judicatura solamente se ha sancionado a cerca de 10 mil servidores públicos, en administraciones públicas municipales a 4 mil servidores y en las administraciones públicas estatales a 4 mil servidores públicos, a continuación se ejemplifica en la siguiente gráfica.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de, INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/transparencia/>, consultado por última vez en enero de 2018.

En este sentido estamos ante un problema; y es que a nivel federal no se tiene una cifra sobre las sanciones administrativas, y en este caso en específico a los funcionarios de libre designación quienes se tienen contemplados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en su artículo 3° transitorio, donde nos define lo siguiente:

“A la entrada en vigor de la Ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría, en coordinación con las dependencias, para su ingreso al Sistema. Para estos efectos, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen. Ningún servidor público de confianza en funciones sujeto a la presente Ley podrá ser considerado

Servidor Público de Carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley. A los funcionarios de libre designación”.<sup>92</sup>

De acuerdo con lo anteriormente descrito, hemos pensado en la necesidad de colaborar en el ejercicio de la vida pública, pero desde la posición de afuera del Estado, es decir, se ha contemplado a un “Colegio de Ciudadanos” que pueda cubrir los rubros que no han sido solventados, mediante la capacitación y un sistema de educación ciudadana, que permita mejorar el combate a la corrupción y nutrir a la Ley de Responsabilidades Administrativas, a continuación se explicará el fundamento y funcionamiento de esta propuesta.

---

<sup>92</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>, consultada por última vez en enero de 2018.

### 3.3 Propuestas

De esta manera además de lo desarrollado del SNA, la Ley 3 de 3, y de la misma corrupción, se puede añadir un elemento que se pretende utilizar como base de lo que será una propuesta para combatir a la corrupción, cabe señalar que dicha propuesta es en un sentido técnico, que tendría que ser *a priori* y se sostendría en la investigación de académicos, autores y propuestas de ONG'S que tomamos de referencia para llegar a tal planteamiento, me refiero a la ética dentro de la Administración pública, pero no entendida como una cuestión "moral", sino como un elemento que debe respetarse y sobre todo instalarse dentro de la agenda de trabajo de las instituciones públicas.

La ética para fines del servicio público debe ser definida y aterrizada al punto donde queremos que ésta actúe, una aproximación al término irá en el sentido de Oscar Diego Bautista: "la ética es la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano. Estudia y explica el porqué de la conducta humana y propone formas deseables para actuar. Se posee ética cuando se logra establecer, para un mismo, un conjunto de virtudes que se tornan principios bajo los cuales se rige la conducta".<sup>93</sup> Es decir, la ética es elemento fundamental en el desarrollo de buenas prácticas dentro de la administración pública, el terreno que necesariamente pisarán los servidores públicos para desarrollar sus funciones, en otro acercamiento del mismo autor: "La ética es la morada o lugar donde se habita, es el refugio de toda persona, la fortaleza inexpugnable del ser humano. Es suelo firme para caminar sobre la vida. La ética es una lámpara que ilumina al hombre en su vida"<sup>94</sup>

Es un oído de los reclamos de la sociedad, sobre todo en estos tiempos de incertidumbre política y social, y debería recibir la debida atención de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la

---

<sup>93</sup> Diego Bautista, Oscar, *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Toluca México. IAPEM, 2008, p 21.

<sup>94</sup> Diego Bautista, Oscar, *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Toluca México. IAPEM, 2008, p 22.

comunidad política y de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, en sociedades latinoamericanas la satisfacción de estas demandas no se ha cumplido, algunas de esas sociedades parecen tan lejanas pero comparten la problemática central; la corrupción, entre otras causas debido a que en algunas instituciones públicas existen prácticas que impiden llevar a cabo, con eficiencia, su funcionamiento y operación.

Nos referimos a sociedades como la chilena, peruana y mexicana, tomaré el caso de la sociedad peruana y la mexicana: la primera se ha escandalizado por sumas que oscilan entre los 6,000 millones de dólares en manos de la corrupción, la segunda alza la voz por desvíos de 7 millones de dólares por una “Casa blanca” según datos del IPC de TI. Por otra parte debo ser cauto y mencionar que en México no se tiene una idea clara de lo que significa ética, ya que muchas veces se confunde con un valor de esos que enseñan en casa o en una clase de la casi extinta materia de formación cívica y ética de niveles básicos educativos, por lo que haré una distinción entre moral y ética:

La moral alude a la forma incondicionada del deber ser, de la obligación, de la rectitud, justicia y solidaridad en las relaciones con los demás, esto es bajo un enfoque de Kant, la ética es el conjunto de creencias, actitudes e ideales que configuran un modo de ser de la persona dentro de un grupo de humanos, es en otras palabras la concepción de la buena vida como modelo de la vida virtuosa de una persona en comunidad, encarnados en sus prácticas e instituciones.<sup>95</sup> En un sentido aristotélico: la ética es el elemento en el cual a través de la repetición de acciones virtuosas, éstas se vuelven un hábito y se forma el carácter, en palabras de Ricardo Valle; el elemento ético en una democracia no sólo es de valor normativo, se orienta a conductas con apego a la honradez y la responsabilidad de tal forma que: “La utilidad normativa de la ética consiste en que proporciona valores que una vez interiorizados, guían a las personas para que sus conductas sean mejores incluso ejemplares. Y para los responsables de la vida colectiva en

---

<sup>95</sup> De Zan, Julio, *La ética los derechos y la justicia*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2228/4.pdf>, consultado por última vez en septiembre de 2017.

condición de autoridades con investidura, les proporciona valores y normas para que su actuación pública no sea deleznable, sino ejemplar y decorosa”.<sup>96</sup>

En ese sentido, la ética existe en el terreno privado y público, al hablar de ética pública y ética privada, en palabras de López Quintas<sup>97</sup> un servidor público ve justificado expresarse de esta manera: “Privadamente, no estoy de acuerdo con el aborto, ni aceptaré que tal práctica se lleve a cabo en mi familia. Pero públicamente, como miembro de un partido político, voto a favor, pues se trata de dos ámbitos distintos, regidos por lógicas diferentes”. Es aquí donde el término privado alude al ámbito de la conciencia, de las convicciones personales bien arraigadas, de los compromisos tomados en el campo de las grandes decisiones; y el término público se refiere al campo de las decisiones tomadas por consenso entre personas de distinta formación y orientación, para fines de este apartado me enfocaré en el terreno público.

El estudio de la Ética pública es esencial porque esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad. “La Ética Pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano”.<sup>98</sup> Resultado del descuido que se ha tenido de la ética en el ámbito público son las distintas actitudes negativas de los servidores públicos. Una de ellas es la corrupción la cual aparece como un rasgo en distintos gobiernos y administraciones públicas al grado de que es posible afirmar que hoy en día es un fenómeno mundial.

---

<sup>96</sup>La importancia de la ética en la formación de valor público, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439553010>. Consultado por última vez en septiembre de 2017.

<sup>97</sup> Ética privada y ética pública, disponible en: [http://www.riial.org/espacios/dpersona\\_doc20ep.pdf](http://www.riial.org/espacios/dpersona_doc20ep.pdf) consultado por última vez en septiembre de 2017.

<sup>98</sup> Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción en el inicio de un nuevo milenio*, Madrid, Tecnos, 2000, pp19.

Lo que nos lleva a la separación de la ética política con la administrativa, con un elemento que está presente en ambas partes; la ética institucionalizada, es decir, que la ética pública sea tomada como un elemento profesional, y a pesar de que esté en diferentes órdenes o ámbitos (tales como por ejemplo la ética política y la ética de la administración), se debe hacer una aclaración: la ética, en efecto, corresponde con una determinada actuación personal basada en estándares morales individuales, pero en el ámbito de lo público las dimensiones de esa concepción de ética individualizada se enriquecen y matizan hasta límites insospechados. Esta es una idea muy arraigada, pero en realidad la ética, toma fuerza cualitativamente superior en el ámbito de las instituciones públicas y de la propia administración pública.

En efecto, en el campo de la ética Institucional de carácter público el *locus* en el que desarrollan su actividad los actores públicos alude al ejercicio de las funciones y las propias conductas de las personas. La pertenencia de un servidor público (representante, gobernante, directivo o funcionario) a una determinada institución le obliga no solo a cumplir con las normas del propio ordenamiento jurídico, sino también a adecuar sus conductas o comportamientos a un conjunto de valores y principios que son de necesario cumplimiento dada la posición que ocupa esa persona en la estructura institucional (algo que podríamos hacer extensivo, incluso, a contratistas y concesionarios de servicios públicos). Las malas conductas de tales actores públicos no solo son censurables “personalmente”, sino que además “manchan” o “perturban” la imagen de las propias instituciones, erosionando la confianza de la ciudadanía en ellas.<sup>99</sup>

De acuerdo con los elementos desarrollados a lo largo de este apartado, se puede observar que el diagnóstico de la situación en la que se encuentra la Ley 3 de 3, es el punto de partida para llegar a esta propuesta, sin embargo, sería una falacia decir que es un aporte totalmente propio, ya que no he descubierto el hilo negro en lo que se refiere a corrupción, aunque me gustaría aportar algún indicador,

---

<sup>99</sup> Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo, *Observatorio Iberoamericano de la Democracia*, Buenos Aires / Caracas, OID, 2016, pp. 321.

metodología o evidencia sobre cómo combatir este problema sistémico. Partiendo de esta aclaración; los ejercicios que se han hecho en México desde afuera del gobierno son temas que han permanecido en la agenda anticorrupción desde los ochenta como lo fue la “contraloría social”, que significó, el involucramiento de ciudadanos y organizaciones sociales en acciones de vigilancia y control de la gestión pública.<sup>100</sup>

Naciendo bajo la premisa de que entre más actores vigilen el desempeño gubernamental desde “fuera”, menores serán los riesgos de corrupción y mayores las exigencias de rendición de cuentas. Fue así que posteriormente en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la supervisión ciudadana se utilizaba para dar seguimiento a la implementación del programa “Solidaridad”, el papel de la controlaría social, se puede localizar en la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Fomento a las Actividades Desarrolladas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y las reglas de operación de los programas sociales federales y en su vez en el “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012” con esta serie de elementos se dio un fortalecimiento de la contraloría social cumpliendo uno de los objetivos principales.<sup>101</sup>

Otro ejemplo, fue el Sistema Integral de Contraloría Social de la SFP, por medio del cual se coordinó en conjunto con organizaciones sociales de estados y municipios, la difusión ciudadana de las reglas de operación de los programas públicos; la capacitación sobre gestión de programas de vigilancia; el desarrollo de sistemas de quejas y denuncias, y la evaluación de la satisfacción ciudadana. Para el periodo de Vicente Fox organizaciones sociales e instituciones académicas desarrollaron ejercicios de “monitoreo ciudadano”, que se enfocaron en evaluar el desempeño de las instituciones y programas públicos desde una perspectiva no gubernamental. De tal manera que hay avances con sus propias

---

<sup>100</sup> Hevia, 2006; Llerenas, 2007; Pardo, 2009 en Méndez, *Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010, p 234.

<sup>101</sup> Secretaría de la Función Pública, 2008 [www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx) consultado por última vez en agosto de 2017.

limitaciones en materia de la participación de la sociedad civil, generando retos importantes para que esa participación tenga mayor efectividad, en palabras de José Luis Méndez, y en el contexto del bicentenario de nuestra independencia, para el desarrollo de la sociedad mexicana hay que trabajar como; las tecnologías de la información, educación ética y sensibilidad cívica, aunado a los saldos institucionales,<sup>102</sup> que en conjunto pueden ser la base de una posible solución al problema de la corrupción, en ese sentido sostengo la propuesta que a continuación desarrollaremos.

Dada la concatenación de factores que se han mencionado a lo largo de toda la investigación, se beneficia y perjudica el papel de la Ley 3 de 3 y a que entre los elementos técnicos de los servidores públicos y la parte ciudadana, hay un espacio que llenar, ese espacio debe ser entendido como un factor de desarrollo y tiene que ser especializado en un aspecto multidisciplinario, en aras de ser parte de la iniciativa, o bien la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, de tal forma que llegue a consolidarse como un modelo institucionalizado, vigilado y en continua mejora dentro de la administración pública.

Dicha propuesta debe cubrir los campos más posibles en donde se desarrolla la corrupción y a sea en la gestión del acto corrupto o en la operación de los mismos, es decir, una propuesta pensada que ayude a las mismas instituciones a tapar esos vacíos que dejan entrar a la corrupción, hablo de autonomía de los órganos sancionatorios, la independencia política de las instituciones y la profesionalización de servidores públicos, de acuerdo con esto una propuesta es la creación de un perfil deseable de servidores y funcionarios públicos, dicho perfil debe cumplir con una normatividad, un plan de acción, sin olvidar el elemento más importante, el factor humano dentro de la institución pública.

El perfil debe contar con una serie de características:

1. Perfiles adecuados para cada puesto a cubrir.

---

<sup>102</sup> Méndez, José Luis, *Los grandes problemas de México*, México, COLMEX, 2010, pp. 234-235.

2. Profesionales que cuenten con una reputación intachable dentro de su palmarés.
3. Como ya he mencionado, el elemento ético, como herramienta.
4. Un órgano de vigilancia conformado por gobierno y ciudadanía
5. Participación activa de los ciudadanos.

Estas características se retomaron del trabajo que han desarrollado Oscar Diego Bautista en su obra: *Ética para gobernar, fundamentos básicos para un gobierno justo*, investigaciones aplicadas de plataformas independientes al gobierno como MCCI en colaboración con Animal político y estudios de percepción de Transparencia mexicana; con lo que se pretende un aporte a la operatividad de la Ley 3 de 3 dentro del SNA, si bien es cierto el propio SNA, incluso la misma Ley ya contemplan el apartado de la participación ciudadana, y o qui ero nutrir es e comité de participación ciudadana para que sea itinerante y la profesionalización le haga frente al fenómeno, la justificación de la propuesta radica en que en muchas instituciones de nuestro país se han visto involucradas en la corrupción por el factor más sensible; el capital humano. Si bien todos somos sujetos a cometer errores, acotar esos errores o tratar de encapsularlos sería de gran ayuda, mi propuesta quizá sea obsoleta o ya se ha intentado, sin embargo pienso que con ciertos elementos podría ayudar al combate a la corrupción, en este sentido, hablo de comités, ONG'S incluso grupos de ciudadanos organizados quienes sean los actores principales, que amalgamados en un aparato fuerte, y que cuente con reconocimiento del Estado, reconocimiento autónomo y donde no importando de que partido sea el Gobierno, ayuden a disminuir los saldos institucionales que menciona Méndez.

Esta propuesta deberá ser permanente dentro de la administración pública mexicana, en otras palabras, sería un Colegio de Ciudadanos, dicha organización tendría que contar con una estructura clara, eficiente, itinerante, altamente probada. Respaldada en la magnitud que han adquirido las

consecuencias de la corrupción, así como al retroceso que ha significado para el Estado mexicano, sobre todo en sus funciones sociales y de control.

Las funciones a desempeñar por parte del Colegio de Ciudadanos son:

- 1) Vigilancia de los tres órdenes de gobierno, es decir un alcance federal.
- 2) Colaboración continúa con otros organismos públicos y privados.
- 3) Injerencia en temas de agenda pública.
- 4) Ser vigilado y por consecuencia auditado en el ejercicio de sus funciones.
- 5) Preparar y capacitar a los futuros integrantes de comités de participación ciudadana en el SNA y dependencias.

Operatividad.

Hemos llegado al punto final de la propuesta, nos referimos al rubro de la operatividad, la cual va orientada en el mismo sentido de una ONG, es decir por medio de redes, participación civil, y sustentada en los espacios de la administración pública, destinados para la participación ciudadana para tener una mayor injerencia en la toma de decisiones.

La operatividad ha sido pensada en tres formas en específico:

- 1.- Investigación.
- 2.- Capacitación.
- 3.- Asesoría.

En este orden de ideas, el primer paso significa poder dotar a la administración pública mexicana de un capital humano responsable, capaz y con un sentido ético, que sea apto de eludir a la corrupción, en los diferentes órdenes de gobierno. Así mismo fortalecer el papel de la sociedad e instituciones que la integran. Para consolidar el carácter en pro de los derechos, necesidades de los ciudadanos.

Dado lo anterior se puede proponer tres valores dentro de la organización; misión, visión y objetivo:

Misión: Difundir la cultura de la responsabilidad ciudadana en la vida pública.

Visión: Difundir la cultura de la responsabilidad en los servidores públicos.

Objetivo: Lograr ser un organismo capacitador de ciudadanos y servidores públicos en el desarrollo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Organizándose bajo un esquema de área de investigación, área de capacitación y área de aplicación, en donde la primera área se encargue de: a) localizar los principales problemas generados por la corrupción en la administración pública, b) diseñe las estrategias para disminuir los efectos y c) especificar contenidos a desarrollar. Por su parte la segunda se encargará del diagnóstico de la situación, la implementación de las metodologías de capacitación y localizar los contenidos de cursos para generar oportunidades de consolidación, para finalmente llegar a la aplicación de los productos en la administración pública, es decir que el capital de ciudadanos como de profesionales del colegio de ciudadanos se involucre en las instituciones públicas para enriquecer los contenidos de la llamada “Ley 3 de 3”.

Para que lo anteriormente señalado se concrete, se necesita de una ciudadanía dispuesta y preparada para exigir, pero al mismo tiempo trabajar por los objetivos comunes, dejando de lado el pensamiento de “no va a cambiar nada, porque todos somos corruptos”, eso es estratificar a la corrupción en nuestra sociedad como lo ha mencionado el presidente EPN, en un problema cultural, condenando a todos los mexicanos ya desde el momento de nacer a ser corruptos.

Si bien es cierto en nuestro contexto mexicano el concepto de ciudadanía no se ha desarrollado tanto, utilizaré al concepto de ciudadanía en palabras de Thomas Janoski, quien lo desarrolla como “la membresía pasiva y activa de individuos en un Estado-nación, con ciertos derechos universales y obligaciones en un dado

nivel de igualdad”,<sup>103</sup> de acuerdo con esto, en la concepción política se cuestiona sobre el sentido de la ciudadanía, que significa ser ciudadano y su relación con el Estado, a propósito Manuel Castells en su obra *Comunicación y Poder*, habla de tejer redes de confianza y lo justifica con lo siguiente:

“El público en general cree que los partidos políticos, el Parlamento, la policía y el sistema judicial y legislativo son las instituciones más corruptas de la sociedad”, sosteniendo dos premisas (entre otras):<sup>104</sup>

1.- Los partidos políticos (alrededor del 70%) y el poder legislativo (aproximadamente el 55%) se consideran en todo el mundo las instituciones más salpicadas por la corrupción.

2.- Los pobres, ya sea en países en vías de desarrollo o en los industrializados, son los que más sufren las consecuencias de la corrupción. También son los más pesimistas sobre las perspectivas de menor corrupción en el futuro.

En este orden de ideas el objetivo primordial de la propuesta, es profesionalizar a una parte de la ciudadanía, esta profesionalización sería sostenida y operada por la sociedad, lo cual no es nuevo, por ejemplo la contraloría social en sus primeros años de implementación enfrentó problemas operativos serios y pareciera haber desaparecido de la agenda de prioridades gubernamentales.<sup>105</sup> Por lo que será importante que la SFP, el SNA, el Comité de participación ciudadana, etc. ayuden como lo dice José Luis Méndez a que tenga funciones de liderazgo para garantizar el cumplimiento puntual y transparente de los principios y objetivos de la organización, de tal forma que se pueda asumir como una plataforma para impulsar la formación ética y la recuperación de la vocación de servicio de servidores públicos, con la finalidad de pasar de mecanismos de control formal a un sistema valores informal, es decir de carácter cotidiano y permanente, donde

---

<sup>103</sup> Janoski, Thomas, *Citizenship and civil society: A framework of rights and obligations in liberal, traditional and social democratic regimens*, USA, Cambridge University press, 1998, pp9.

<sup>104</sup> Castells, Manuel, *Comunicación y Poder*, Madrid, Alianza editorial, 2009, pp. 20-40.

<sup>105</sup> Méndez, José Luis, *Los grandes problemas de México*, México, COLMEX, 2010, p 495.

se le dé la vuelta a todas esas carencias que representan las practicas informales hacia unas formales, como lo es la responsabilidad administrativa.

## Conclusión

A través de conceptos como rendición de cuentas, transparencia, administración pública, responsabilidad administrativa, Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley 3 de 3, ONG'S, sanciones administrativas, el elemento de la ética, así como el carácter más importante, el problema de la corrupción, se buscó explicar el objetivo por el cual fue realizada esta investigación, es decir, el planteamiento de una alternativa la cual por medio de una iniciativa gestada desde el haztazgo ciudadano en torno a la corrupción, se materializó en una iniciativa ciudadana con pretensiones de ley para representar un instrumento legítimo dentro del sistema articulador de un andamiaje político-administrativo, que represente un contrapeso del problema de la corrupción y sus consecuencias, traducándose en responsabilidad administrativa y que de no cumplirse, repercuta en el accionar de los servidores públicos en México de una manera eficaz y eficiente.

Dicha propuesta es importante en el marco del combate a la corrupción porque sostiene una parte esencial que es un tema incipiente en la administración pública mexicana, la parte ciudadana como gestor en la vida pública del país.

En ese sentido se dividió la investigación en 3 capítulos estructurados de tal manera que parto de los conceptos generales sobre la problemática, así como las aristas que la componen y los caminos de acceso al problema, en segunda instancia el desarrollo de la iniciativa, por consiguiente el sustento de la hipótesis de la investigación, en donde la problemática da pie a la preparación del terreno sobre el cual descansa la respuesta a la hipótesis planteada, de tal forma que el resumen y la estructuración del análisis y la propuesta de solución a la problemática pensada en la hipótesis.

Desde luego que estamos ciertos que no es el primer ejercicio sobre los alcances y posibles respuestas al fenómeno de la corrupción desde la academia en este caso desde la licenciatura, sin embargo consideramos que el aporte de este trabajo es a priori, porque da un señalamiento de las características que hacen falta al propio SNA, dentro del apartado de las instituciones u organizaciones que

pueden ayudar en la propuesta que formulamos acerca de una especie de colegio de ciudadanos que nutra en un primer acercamiento al Comité de participación ciudadana que se encuentra dentro del SNA, ya que la configuración que le estamos diseñando cubre un poco más las aristas que se habían dejado indefensas, teniendo por un lado a la ciudadanía y por el otro, la del servicio público. En un sentido de formación, el cual no es un mecanismo fácil de implementar, máxime cuando conocemos los vicios que tiene nuestra administración pública, y naturalmente la misma sociedad mexicana, sin embargo, se apela a las investigaciones hechas por académicos, autores y organizaciones civiles en torno a sus propias experiencias y resultados.

Es evidente que el problema de la corrupción ha alcanzado dimensiones alarmantes, se encuentra presente tanto en las instituciones gubernamentales como en el día a día de los ciudadanos. Por lo que “alguien tiene que hacer algo”, es así que confiando en la voluntad política y social, en la medida en que se institucionalice o bien se haga sistemático un Colegio de Ciudadanos y Profesionales como el que hemos descrito en el último apartado de la investigación, se puede disminuir en la sociedad mexicana el problema de la corrupción, por lo menos en la parte del pensamiento popular de que nadie hace nada.

Claro está que este colegio tiene que ser revisado pero mejor aún, aprobado por expertos, como los que levantaron la mano para desarrollar la “Ley 3 de 3”, la cual tiene sus primeros momentos de operación junto con el SNA, pero consideramos importante trabajar a la par y en conjunto con el elemento que dote del factor humano a dichos planes de acción, por un lado el consejo ciudadano que cumpla su función de vigilar y administrar tanto SNA como a la misma Administración Pública y los profesionales especialistas, dejando clara la división de funciones que pretende dicha propuesta, así como la división del trabajo y procesos, para que se logre que el capital humano surgido del Colegio de Ciudadanos, pueda operar dentro de las instituciones, pero apelando al sentido ético y con conocimiento de causa del mismo accionar de la Ley 3 de 3.

Entonces habrá que esperar para ver si en primera instancia este análisis de la Ley 3 de 3 es pertinente, si la operatividad y diseño del mismo SNA permiten otro tipo de inclusiones como la propuesta de esta investigación y lo más importante; si nuestra sociedad está preparada y dispuesta a tomarse en serio el papel de ciudadanos, para retomar las riendas de un conglomerado que es propiedad de todos, manejado históricamente por unos cuantos, quienes no entregan cuentas claras o quizá la estructura con la que cuentan los limita para desarrollar una administración pública sana, alejada del problema de la corrupción con todas las limitaciones que representa ser una sociedad que se percibe como corrupta, ya que es e, entre otros problemas, va deteniendo el desarrollo de la vida en democracia de nuestra sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA:

1. Caminal Badia, Miguel, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, 1996.
2. Casar, María Amparo, *Anatomía de la corrupción*, México, CIDE, 2015
3. Castels, Manuel, *Comunicación y Poder*, Madrid, Alianza editorial, 2009.
4. Cruz S antiago, C laudia, *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y corrupción*, M éxico, G rupo P arlamentario del PRD en l a LX Legislatura de l a Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2008.
5. Del Castillo, Arturo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, ASF, 2003.
6. De la Garza Toledo, Enrique, *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, FLACSO UAM FCE, 2003.
7. Diego Bautista, Oscar, *El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución*. E stado d e M éxico, E spacios públicos. 2012.
8. Diego B autista, O scar, *Ética pública frente a corrupción*, T oluca M éxico, IAPEM, 2015.
9. Diego Bautista, Oscar, *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, T oluca México. IAPEM, 2008.
10. Diego B autista, Ós car, *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, tesis de maestría, 2005.
11. Díez-Picazo, Lui s M aría, *La criminalidad de los gobernantes*. B arcelona, 2010.
12. Elliot, Kimberly Ann. *La corrupción en la economía global*. México, Limusa, 2001.
13. Hodess, R obin, "Introduction" en *Global Corruption Report*, B erlin, Transparency International 2003.

14. Janoski, Thomas, *Citizenship and civil society: A framework of rights and obligations in liberal, traditional and social democratic regimens*, USA, Cambridge University, 1998.
15. López Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, UNAM, 2015.
16. Méndez, José Luís, *Los Grandes problemas de México*, México, COLMEX. 2010.
17. OCDE, *Los mexicanos vistos por sí mismos*, México, UNAM, 2015.
18. O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Democratic accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.
19. Rose-Ackerman, Susan, "Corrupción y economía global", citado en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.
20. Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, 2005.
21. Rabotnikof, Nora, "Corrupción política: de definiciones técnicas y sentidos sedimentados". Citado en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.
22. Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, Toluca, México, IAPEM, 2012.
23. Sánchez Valdés, Víctor Manuel. *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE. 2012.
24. Tanzi, Vito, "La corrupción y la actividad económica", citado en Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado*. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo. Chile, F.C.E., Ciglob, 2008.
25. Vallés, Josep, *Ciencia Política: Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2008.

26. Vergara en Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Cuadernos de Transparencia, IFAI núm. 04, 2005.
27. Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción en el inicio de un nuevo milenio*, Madrid, Tecnos, 2000.
28. Villoria Mendieta Manuel, *La corrupción política*, Madrid, Síntesis, 2014.
29. Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez, *Observatorio Iberoamericano de la Democracia*, Buenos Aires / Caracas, OID, 2016.

## HEMEROGRAFÍA:

1. Cunjama López, Emilio Daniel; García Huitrón, Alan, *Narcotráfico y territorios en conflicto en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, núm. 184, 2014, pp. 99-111
2. Manchinelly, Daniel. “¿Qué es rendición de cuentas?”. Red por la Rendición de cuentas, 2011.
3. Diego Bautista, Oscar, “SNA ¿Basta la ley o precisamos del bu en juicio?”, México, Polis vol.12 no.1 México. 2016, pp 179-183.
4. Caiden, Gerald E , “El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 28, 2004, pp 1-15.
5. Del Castillo, Arturo, “Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X , Núm. 2, 2001, pp 375-402.
6. De Zan, Julio, *La ética los derechos y la justicia*, FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER URUGUAY, México, 2004, ISBN 9974-7868-2-7, pp 21-22.
7. Habermas, John, citado en Escalada de Karica, Berta Alicia, *Aspectos inherentes a los profesionales que se desempeñan en el sector público*, Panamá-Uruguay, 2013, pp 6.
8. OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, México, OCDE, 2011, p6.
9. Hevia, Llerenas y Pardo, citados en Méndez, José Luis, *Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010, 2.
10. México, *Cuadernos de Transparencia*, IFAI núm. 04, 2005
11. Merino, Mauricio, México: *La batalla contra la corrupción, Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción*, México, Wilson Center México institute, 2015, pp 24.
12. Uvalle, Berrones, Ricardo. “La importancia de la ética en la formación de valor público”. *Estudios Políticos* 2014, pp59-81.

13. López Quintás, Alfonso. “Ética privada y ética pública” disponible en:  
[www.riial.org/espacios/dpersona\\_doc20ep.pdf](http://www.riial.org/espacios/dpersona_doc20ep.pdf)
14. Warren, Mark E, “La democracia contra la corrupción”, México, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* vol. XLVII, 2005, p33.

## REFERENCIAS ELECTRONICAS:

1. Animal político, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/sedesol-donde-quedo-dinero-pobres.html>, consultado por última vez en agosto de 2017.
2. Red por la rendición de cuentas, disponible en: [www.rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/](http://www.rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/), consultado por última vez en agosto de 2017.
3. Manual del SNA para servidores públicos, disponible en: [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual\\_SNA.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf), consultado por última vez en agosto de 2017.
4. Diario oficial de la Federación, disponible en: [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002), consultado por última vez en agosto de 2017.
5. Red por la rendición de cuentas, disponible en: [rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/](http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/), consultado por última vez en agosto de 2017.
6. Diario 24 horas de Perú, disponible en: <https://panamericana.pe/24horas/politica/229915-peru-registra-historia-tres-ex-presidentes-encarcelados>, consultado por última vez en agosto de 2017.
7. Diario oficial de la Federación, disponible en: [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002), consultado por última vez en septiembre de 2017.
8. Diario oficial de la Federación, disponible en: [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002), consultado por última vez en septiembre de 2017.
9. Aristegui noticias, disponible en: [www.aristeguinoticias.com/2511/mexico/la-verdadera-noche-de-igualar-la-historia-que-se-ha-querido-ocultar-primeroscapitulos/](http://www.aristeguinoticias.com/2511/mexico/la-verdadera-noche-de-igualar-la-historia-que-se-ha-querido-ocultar-primeroscapitulos/), consultado por última vez en agosto de 2017.

10. Animal político, disponible en: [www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/07/12-consideraciones-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion/](http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/07/12-consideraciones-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion/), consultado por última vez en septiembre de 2017.
11. El universal, disponible en: [www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2017/01/25/una-nueva-batalla-contr-la-corrupcion](http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2017/01/25/una-nueva-batalla-contr-la-corrupcion), consultado por última vez en agosto de 2017.
12. Red por la Rendición de Cuentas, disponible en: [www.rendiciondecuentas.org.mx/el-sna-debera-enfrentar-resistencias-politicas-mauricio-merino/](http://www.rendiciondecuentas.org.mx/el-sna-debera-enfrentar-resistencias-politicas-mauricio-merino/), consultado por última vez en septiembre de 2017.
13. Proceso, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/390527/analisis-critico-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion-2>, consultado por última vez en septiembre de 2017.
14. IMCO, disponible en: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-en-el-senado-de-la-republica/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-en-el-senado-de-la-republica/), consultado por última vez en agosto de 2017.
15. IMCO, disponible en: [www.imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-en-el-senado-de-la-republica/](http://www.imco.org.mx/politica_buen_gobierno/discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-en-el-senado-de-la-republica/), consultado por última vez en agosto de 2017.
16. IMCO, disponible en: [www.imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/](http://www.imco.org.mx/politica_buen_gobierno/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/), consultado por última vez en agosto de 2017.
17. Proceso, disponible en: [www.proceso.com.mx/472349/encabeza-jacqueline-peschard-comite-ciudadano-del-sistema-nacional-anticorrupcion](http://www.proceso.com.mx/472349/encabeza-jacqueline-peschard-comite-ciudadano-del-sistema-nacional-anticorrupcion), consultado por última vez en agosto de 2017.
18. Animal político, disponible en: [www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/07/12-consideraciones-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion/](http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/07/12-consideraciones-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion/), consultado por última vez en septiembre de 2017.
19. Proceso, disponible en: [www.proceso.com.mx/390036/analisis-critico-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion](http://www.proceso.com.mx/390036/analisis-critico-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion), consultado por última vez en agosto de 2017.

20. BBC México, disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150121\\_mexico\\_nuevo\\_escandalo\\_casa\\_pena\\_nieto\\_an](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150121_mexico_nuevo_escandalo_casa_pena_nieto_an), consultado por última vez en agosto de 2017.
21. Transparencia mexicana, disponible en: [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2016.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf), consultado por última vez en septiembre de 2017.
22. Pacto por México, disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>, consultado por última vez en septiembre de 2017.
23. Senado de la República, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Corrucion/Agencias\\_Anticorrupcion.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrucion/Agencias_Anticorrupcion.pdf), consultado por última vez en septiembre de 2017.
24. INEGI, disponible en: [www.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvini/egi/productos/nueva\\_estruc/702825077273.pdf](http://www.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvini/egi/productos/nueva_estruc/702825077273.pdf), consultado por última vez en septiembre de 2017.
25. Unmask the corrupt, disponible en: [www.unmaskthecorrupt.org/](http://www.unmaskthecorrupt.org/), consultado por última vez en septiembre de 2017.
26. Senado de la República, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Corrucion/Agencias\\_Anticorrupcion.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrucion/Agencias_Anticorrupcion.pdf), consultado por última vez en septiembre de 2017.
27. UNDP, disponible en: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners\\_spanish.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners_spanish.pdf), consultado por última vez en septiembre de 2017.
28. OCDE, hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>, consultado por última vez en septiembre de 2017.
29. Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2015. México.

30. Orellana, Patricia, Chile, un caso de corrupción oculta, FACSO. 2007 disponible en:  
<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/21/2112-OrellanaVargas.pdf>, consultado por última vez en septiembre de 2017.

#### DOCUMENTOS OFICIALES:

1. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*  
[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
2. *Secretaría de la Función Pública*, 2008 [www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx) consultado por última vez en agosto de 2017.
3. *Ley 3 de 3*, disponible en: [www.ley3de3.mx/es/](http://www.ley3de3.mx/es/) consultada por última vez en agosto de 2017
4. *Iniciativa ciudadana de ley 3 de 3*: [www.ley3de3.mx/es/](http://www.ley3de3.mx/es/) consultada por última vez en agosto de 2017
5. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*:  
[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002)
6. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
7. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, disponible en:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>, consultada por última vez en enero de 2018.
8. *Manual sobre el sistema nacional anticorrupción, para servidoras y servidores públicos federales* disponible en:  
[www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual\\_SNA.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf)