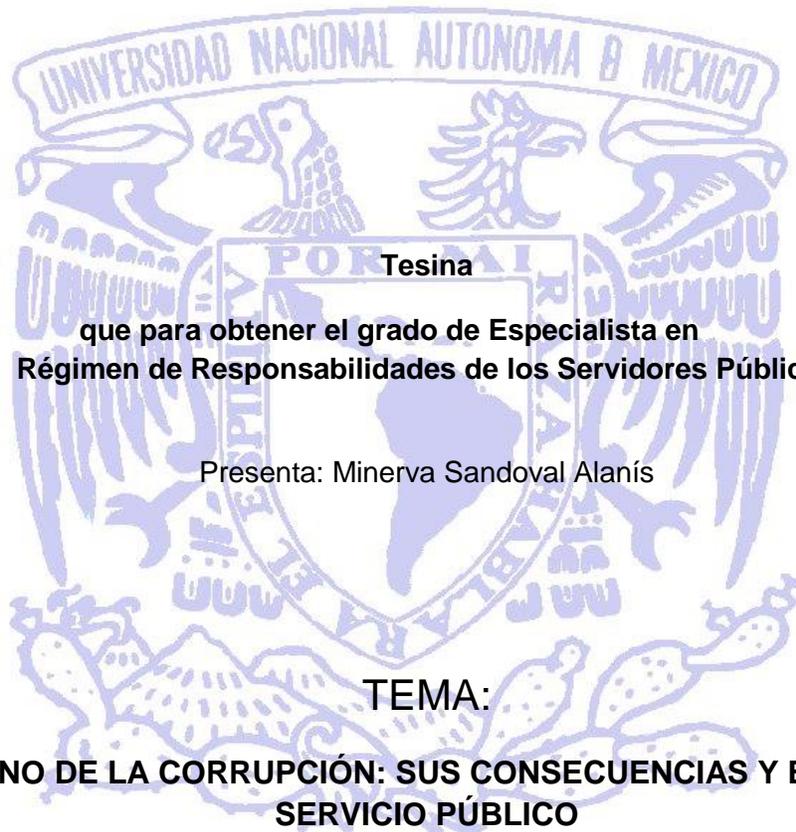

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

División de Estudios de Posgrado

Facultad de Derecho



Tesina

**que para obtener el grado de Especialista en
Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

Presenta: Minerva Sandoval Alanís

TEMA:

**EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN: SUS CONSECUENCIAS Y EFECTOS EN EL
SERVICIO PÚBLICO**

Director de Tesis: Dr. Héctor Samuel Torres Ulloa

México, Distrito Federal, septiembre de 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

A mis Padres y hermanos, con todo mi cariño y amor para las personas que hicieron todo en la vida para que yo pudiera lograr mis sueños, por motivarme y darme la mano cuando más lo necesitaba, a ustedes eternamente mi corazón y mi agradecimiento.

A Gabriel Durán, por tu paciencia y comprensión, por sacrificar tu tiempo para que yo pudiera cumplir con mis objetivos. Por tu bondad, amor y sacrificio me inspiras a ser mejor, gracias por estar a mi lado.

Con especial agradecimiento al Dr. Héctor Samuel Torres Ulloa, quien como director de esta tesis me ha orientado, apoyado y corregido en la elaboración del presente trabajo. Sus conocimientos, orientación, persistencia y motivación han sido fundamentales para lograr llegar al final.

¡Gracias!

Al Mtro. Eutiquio López Hernández, Notario Público número 35 del Distrito Federal, con infinito agradecimiento por toda su enseñanza que me ha servido para crecer profesionalmente en todos y cada uno de los trabajos en que me he desempeñado.

A todos y cada uno de mis maestros que en este andar por la vida, influyeron con sus lecciones y experiencias en formarme como una persona de bien y preparada para los retos que pone la vida, a todos y cada uno de ellos les dedico cada una de estas páginas.

A mi querida UNAM, por darme nuevamente la oportunidad de formar parte de su alumnado y de sentir de nueva cuenta el orgullo de ser parte de esta casa de estudios.

“Si bien es cierto que el fenómeno sigue ahí, también lo es que contamos con muchos y mejores instrumentos, producto de la ciencia y la razón, para encarar esta pandemia. Se trata de un logro mayor. Soy optimista: aplicando medidas racionales, en un tiempo razonable empezaremos a notar los cambios”.

FEDERICO REYES HEROLES
“Corrupción. De los ángeles a los índices”

“La corrupción es un mal que amenaza los derechos humanos, amenaza las instituciones democráticas y las libertades fundamentales; frena el desarrollo económico y social; agudiza la pobreza para millones de mexicanos; favorece la consolidación de élites y burocracias políticas y económicas; afecta la credibilidad y legitimidad de los gobiernos e impide que los recursos públicos coadyuven al desarrollo y al bienestar de la sociedad”.

Palabras del C.P. Rafael Morgan Ríos,
Secretario de la Función Pública,
el 8 de junio de 2012
en la ceremonia de promulgación de la
Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN: SUS CONSECUENCIAS Y EFECTOS EN EL SERVICIO PÚBLICO

INDICE

GLOSARIO DE TÉRMINOS	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES	
I.1. La corrupción en el mundo.....	12
I.2. Origen de la corrupción en México	17
I.2.1. Época prehispánica	18
I.2.2. Virreinato.....	19
I.2.3. México independiente.....	20
I.2.4. Siglo XX.....	23
CAPÍTULO SEGUNDO MARCO CONCEPTUAL	
II.1. La responsabilidad	30
II.1.1. Responsabilidad política o constitucional	33
II.1.2. Responsabilidad Penal.....	35
II.1.3. Responsabilidad Civil.....	37
II.1.4. Responsabilidad Administrativa.....	38
II.1.5. Responsabilidad Resarcitoria	40
II.2. La función pública	42
II.3. El servicio público	43
II.4. El servidor público.....	45
II.4.1. Principios que rigen a los servidores públicos	47
II.5. El Control.....	48
II.5.1. La función del control	51
II.5.2. La rendición de cuentas o accountability	52
II.5.3. La evaluación y control de la gestión pública	53
II.5.4. Carácter sustantivo del control en la institucionalidad.....	57
II.5.5. Carácter sustantivo de la evaluación en la institucionalidad	59
II.5.6. Clasificaciones del control	63
II.5.7. Control interno	65
II.5.8. Control externo	67
II.5.9. El control político	69
II.6. El Gasto Público	70
II.7. Los Derechos Humanos	72
II.7.1. Universales e inalienables.....	72
II.7.2. Interdependientes e indivisibles	73
II.7.3. Iguales y no discriminatorios	73
II.7.4. Derechos y obligaciones	74
II.8. El Poder.....	74
II.9. La Corrupción	76
II.10. Los Tipos de Corrupción.....	80
II.10.1. Corrupción Política	80

II.10.2. Corrupción Administrativa.....	81
II.10.3. Corrupción judicial	83

CAPÍTULO TERCERO
CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

III.1. Causas de la corrupción	86
III.2. Factores Jurídicos	86
III.3. Impartición de justicia	86
III.4. Impacto económico.....	87
III.5. Asimetrías sociales	89
III.6. Consecuencias	91
III.7. El deterioro de la infraestructura nacional	93
III.8. La desprotección total de los ciudadanos.....	94
III.9. La Corrupción en las finanzas públicas	95
III.10. Empleo y salario	95
III.11. Comercio Internacional e Inversión Extranjera	96
III.12. Ineficiencia en los Contratos	97
III.13 La pobreza	98

CAPÍTULO CUARTO
AUTORIDADES COMPETENTES PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

IV.1. Autoridades Nacionales.....	107
IV.1.1. La Secretaría de la Función Pública	107
IV.1.2. Firmas de auditores externos	108
IV.1.3. El Testigo Social	110
IV.2. Autoridades internacionales	112
IV.2.1. Auditorías a proyectos financiados por organismos financieros internacionales	112
IV.2.2. Necesidad de las auditorías a proyectos Organismos Financieros Internacionales	113
IV.2.3. Aspectos relevantes de una auditoría a un proyecto	113
IV.2.4. Responsabilidades del auditor	114
IV.2.5. Auditoría Superior de la Federación.....	115
IV.2.6. Normas profesionales comunes a nivel nacional	117
IV.2.7. Los órganos internos de control.....	117
IV.2.8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	118
IV.2.9. La Procuraduría General de la República	119
IV.3. El control interno de la administración pública a nivel internacional.....	120
IV.3.1. Modelo COSO	120
IV.3.2. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).....	123
IV.3.2.1. Historia de la INTOSAI.....	123
IV.3.2.2. Aportaciones de la INTOSAI al control externo de la función pública	128
IV.3.3. El Panel de inspección del Banco Mundial	130

CAPÍTULO QUINTO
MÉXICO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

V.1. El Sistema Nacional de Transparencia	141
V.2. El Sistema Nacional Anticorrupción	142
V.3. El Sistema Nacional de Fiscalización	148
V.4. El combate de la corrupción en México en el ámbito internacional	152
V.5. Programa Mundial contra la Corrupción	153

V.6. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	154
V.7. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos	156
V.8. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.....	156
V.9. Ley modelo de establecimiento de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado desempeño de las funciones públicas	157
V.10. Ley modelo sobre declaración de ingresos, pasivos y activos, por parte de quienes desempeñan funciones públicas.....	161
CONCLUSIONES.....	163
PROPUESTA PERSONAL.....	166
FUENTES DE INFORMACIÓN Y CONSULTA	170

GLOSARIO DE TÉRMINOS

BID. Banco Interamericano de Desarrollo.

BIRF. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

BM. Banco Mundial.

CompraNet. Plataforma digital que permiten dar seguimiento a las contrataciones gubernamentales

COSO. Comité de Organizaciones Auspiciantes de la Comisión *Treadway*.

DeclaraNet. Sistema de consulta de las declaraciones patrimoniales para aquellos servidores públicos que la han presentado.

EFS. Entidades de Fiscalización Superior.

FMI. Fondo Monetario Internacional.

IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

INAI. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

INTOSAI. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OEA. Organización de Estados Americanos.

ONU. Organización de las Naciones Unidas.

PBR. Presupuesto basado en Resultados.

PRI. Partido Revolucionario Institucional.

SED. Sistema de Evaluación del Desempeño.

SFP. Secretaría de la Función Pública.

TramitaNet. Portal ciudadano para acceder y solicitar los trámites y servicios más comunes del gobierno federal

INTRODUCCIÓN

Ante las recientes reformas en materia de anticorrupción, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo del año en curso, como consecuencia del entorno en el que la corrupción en nuestro país muestra niveles verdaderamente altos y alarmantes, se considera relevante analizar si las mismas combatirán de manera efectiva el flagelo que destruye la confianza de los ciudadanos, en las instituciones públicas, los gobiernos, la sociedad y la misma democracia; esto es, la “corrupción”, que frena entre otros, el desarrollo económico, social, cultural, político, jurídico, médico, financiero y familiar de nuestro país, además impide el acceso a los servicios básicos a que tienen derecho todos los mexicanos; y que se manifiesta en casi todas las dimensiones de la vida contemporánea, infestando a la sociedad en su conjunto. Asimismo, resulta importante analizar si la reforma nacional anticorrupción efectivamente engloba a todos los participantes en la corrupción y si reestablecerá la credibilidad del Estado, de sus representantes, de la democracia, del desempeño de la economía nacional y del bienestar de las familias.

Por lo anterior, y al ser un problema tan antiguo y que ha estado presente inclusive, cuando nuestro país no existía como nación y que ha ido evolucionando a la par de los acontecimientos que han dado un nuevo rumbo a nuestro país, es menester efectuar un análisis de las causas y consecuencias de la corrupción mexicana en sus distintas etapas de evolución, ya que la corrupción es un medio de integración nacional que ha sido relacionado con los orígenes de la vida política del país y los procesos históricos que la determinan.

En el caso mexicano, a pesar de las reformas estructurales, de la construcción de mecanismos institucionales para la modernización de la gestión pública, del adelanto tecnológico, de los avances obtenidos en materia presupuestal y de planeación, así como en transparencia y rendición de cuentas gubernamental, de las percepciones de instancias internacionales, las estrategias internacionales de combate a la corrupción, así como de las distintas acciones que buscan cumplir con los lineamientos estipulados en diversas convenciones internacionales, se observa que las mismas, no han sido suficientes para eliminar la sospecha generalizada entre la población sobre prácticas indebidas, opacidad, impunidad, además de que no han sido eficaces para disminuir el problema, que representa un serio obstáculo y que genera ineficiencia en la administración de los recursos públicos e impacta desfavorablemente en el desarrollo económico de nuestro país.

Con base en lo antes señalado, en este trabajo de investigación, me permito abordar de manera particular los temas de la siguiente manera:

En el Capítulo Primero, denominado Antecedentes, se pretende indagar los distintos elementos que influyen en la aparición y desarrollo de la corrupción, así como las distintas instituciones y normas jurídicas que han sido creadas para su combate.

En el Capítulo Segundo, denominado Marco Conceptual, se identifican los principales términos que tienen relevancia en la administración pública, los cuales son necesarios para comprender el tema de la corrupción.

En el Capítulo Tercero, denominado Causas y Consecuencias de la Corrupción, se observan los elementos que propician el surgimiento y desarrollo de la corrupción en nuestro país, y que debemos tomar en consideración para su combate, como son entre otros, los factores jurídicos, la impartición de justicia, el impacto económico y las asimetrías sociales; asimismo, se elabora un análisis de aquellos aspectos producto de la corrupción y que es necesario considerar para su solución, con la finalidad de combatir a la corrupción de manera integral.

En el Capítulo Cuarto, denominado Autoridades Competentes para Prevenir y Sancionar la Corrupción, se efectúa un análisis de las funciones de los órganos e instituciones nacionales como internacionales, creadas para combatir la corrupción, las que realizan funciones de prevención, control y sanción.

En el Capítulo Quinto, denominado México en el Combate a la Corrupción, se realiza un análisis de los ordenamientos jurídicos, las acciones e instituciones, que han participan en el combate a la corrupción, así como la evolución que han sufrido éstas durante las tres últimas décadas.

También se adiciona una propuesta personal que tiene por objeto resaltar la necesidad de contar con un órgano constitucionalmente autónomo, que sea elegido por el Congreso de la Unión y cuyo desempeño debe ser calificado por la ciudadanía. Asimismo, se propone el uso efectivo de las tecnologías de la información, a efecto de evitar discrecionalidad en el desarrollo y sustanciación de los procedimientos utilizados por el Estado, entre los que se encuentran los procedimientos de contrataciones públicas y los de responsabilidades de los servidores públicos, para que sean presentados y registrados en una plataforma electrónica.

Por último, con el presente estudio se pretende destacar la necesidad de reflexionar sobre los efectos de la corrupción en cada uno de los ciudadanos, habida cuenta que casi nunca recapacitamos en cómo afecta el desarrollo de nuestro país, por lo que es necesario procuremos la solución para erradicarla y las acciones a realizar para extirparla de nuestra sociedad.

EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN: SUS CONSECUENCIAS Y EFECTOS EN EL SERVICIO PÚBLICO

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES

El fenómeno de la corrupción en México es complejo, poco estudiado, no se cuenta con la profundidad ni sistematización necesaria. Los enfoques prevalecientes en torno al estudio de la corrupción son el legalista, el histórico y el político, como los más representativos en esta materia. Sin embargo, para entender la corrupción y sus consecuencias, así como para diseñar políticas de combate y prevención no basta indagar en casos individuales, sino que se requiere además examinarla desde un punto de vista integral como un todo, tratando de explorar los elementos que influyen dentro de la sociedad en su aparición y desarrollo y, a la vez, precisar desde esta perspectiva, sus efectos, retos, a quiénes beneficia y a quiénes perjudica.

En México la corrupción no nos es extraña, ha sido la forma de desarrollarse por parte del régimen político que nos ha gobernado, destacando que la presencia de la corrupción se encuentra en todos los tiempos e inclusive desde épocas anteriores a que nuestro país fuera el que es hoy; por lo tanto, la corrupción es un fenómeno que debe combatirse mediante medidas de política específica para generar mecanismos de mercado o correctivos que generen un círculo virtuoso para que se respete la ley, se transparente la actuación del gobierno y se generen las condiciones propicias que den certidumbre a los agentes económicos, incentivando la inversión y con ello el crecimiento económico.

A partir de estas consideraciones iniciales en relación al estudio de la corrupción en México, y previo a que abordemos el tema de la corrupción, sus consecuencias y efectos en el servicio público. Se considera importante remontarnos a la historia para comprender cómo ha surgido este fenómeno; cuáles han sido los efectos que ha generado la corrupción en todas las épocas de la historia tanto en el ámbito nacional, como el internacional y qué factores han incidido en los mexicanos para que la corrupción se encuentre en el grado actual.

I.1. La corrupción en el mundo

No sabemos a ciencia cierta cuál fue el primer acto de corrupción a nivel internacional, para algunos autores, el primer acto de corrupción registrado se dio en Egipto, durante el reinado de Ramsés IX (1142-1123 a de C), la historia registra las dificultades por las que atravesó un funcionario del faraón por haber denunciado negocios sucios de otro funcionario que se había asociado con profanadores de

tumbas para hacer caso omiso, respecto de los robos a éstas, obteniendo con dicho delito sustanciales ganancias¹. Asimismo, en esta civilización surge la primera regulación importante en materia de corrupción, que preveía que cualquier juez que aceptara una recompensa de un litigante y se negara escuchar al adversario, era culpable del crimen en contra de la justicia y sujeto a pena capital, conducta tipificada en la actualidad como soborno.²

El segundo instrumento importante sobre los actos de corrupción, se presenta en 1787 con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de América, que empleó el concepto *impeachment*, juicio político, y que además consideraba a la traición, el soborno y la corrupción como actos a ser juzgados y castigados por la ley; sin embargo, este procedimiento quedaba limitado en cuanto a su aplicación únicamente para el presidente y los jueces.³

En Latinoamérica, durante la revolución industrial, se impusieron formas de gobierno con administraciones deficientes y abuso de poder, que abiertamente propiciaban la corrupción. Para combatir dicha situación en 1813 Simón Bolívar, durante su lucha en la guerra de independencia contra España, firmó un decreto en el que estipulaba la pena de muerte para quienes fueran hallados culpables de corrupción en la primera República de Venezuela y en 1826 firmó otro que definía a la corrupción como “la violación del interés público”, además estableció la pena de muerte para “todo funcionario público culpable de robar diez pesos o más”, debiendo además ser ajusticiados los jueces que no cumplieran con el referido decreto”.⁴

Durante la segunda mitad de la revolución industrial, en el que la economía se basó en el libre juego de la oferta y la demanda, la burguesía obtuvo el poder suficiente que le permitió imponer sus costumbres y valores, que giraban en torno a la riqueza, el ahorro y el trabajo, situación que permitió que la corrupción continuara como fuerza histórica, inmersa en una descomunal maraña de gobernantes, políticos, burócratas, banqueros, industriales y comerciantes.⁵

A consecuencia de lo anterior, las grandes compañías internacionales iniciaron con el pago de sobornos en el exterior de sus países, logrando contratos millonarios de instancias gubernamentales,

¹ s/a, *La corrupción y su historia*, visible en: <http://catarina.udlap.mx>, consultada el 7 de septiembre de 2015.

² *Ídem*.

³ *Ídem*.

⁴ Zavala, Juan Roberto, *Breves apuntes sobre ...la historia de la corrupción*, disponible en: <http://www.juanrobertozavala.com>, el 16 de marzo de 2015.

⁵ *Ídem*.

mediante las licitaciones y asignaciones de contratos que llegaron a representar, en algunos países, más del 20% del dinero público, poniendo en entredicho el principio de igualdad entre las personas y en ocasiones, a la misma democracia. Como medida de combate en contra de estos actos de corrupción, los países desarrollados e industrializados como Inglaterra, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Suiza, prohibieron el soborno de los servidores públicos dentro de su respectiva normatividad interna; sin embargo, las regulaciones únicamente fueron aplicables a nivel nacional, por lo que al no considerar el mundo globalizado en el que se encontraban inmersos los países; aunado a que la regulación nacional no era suficiente para combatir el problema de la corrupción por actos en el exterior, las normas nacionales no surtieron los efectos esperados.⁶

En 1977, a consecuencia del descubrimiento de contribuciones ilegales aportadas por compañías estadounidenses al Comité de Re-elección del ex presidente *Richard Nixon* de los Estados Unidos de América, así como la entrega de sobornos a políticos influyentes de otros países, se expidió el *Acta de Prácticas Corruptas en el Exterior*, (*Foreign Corrupt Practices Act, o FCPA*), que constituye la primera norma de carácter internacional, en considerar como ilegal el pago de los sobornos a servidores públicos en el exterior, y que además imponía registros rigurosos sobre las empresas estadounidenses y sus subsidiarias, con la finalidad de que no evitaran la aplicación de sanciones a consecuencia del pago de sobornos en otros países.⁷

Resulta importante destacar el papel que ha desempeñado Estados Unidos en materia anticorrupción, en razón de que ha llevado a cabo grandes esfuerzos a nivel internacional para combatirla, así como arduas investigaciones en esta materia entre sus compañías multinacionales, identificando en 1975 a un número importante de compañías que realizaban pagos ilegales a servidores públicos de países extranjeros, destacando el caso del Corporativo de Aviones *Loockheed*, que se vio involucrada en un programa masivo de sobornos a oficiales de los gobiernos de Arabia Saudita, Japón, Italia y los Países Bajos, en la compra de esta marca de aviones; así como el caso de *United Fruit Company* en Honduras, en la que el Presidente de la Compañía Platanera Estadounidense denominada *United Brands*, pagó alrededor de 2.5 millones de dólares al presidente de Honduras para reducir un impuesto a los plátanos. Tal situación derivó en que todos los sectores estadounidenses, tanto públicos como privados, argumentaran que era necesaria una prohibición directa y detallada para atacar los sobornos, por lo que solicitaron un fuerte llamado de atención por parte de los gobiernos extranjeros con respecto a la

⁶ s/a, *La corrupción y su historia, op. cit.*

⁷ *Ídem.*

actuación de sus servidores públicos. Como consecuencia de lo anterior, en 1977 durante la presidencia de *Jimmy Carter* se decretó el *Acta de Prácticas Corruptas en el Exterior*, (*Foreign Corrupt Practices Act, o FCPA*), que prohibía a las compañías estadounidenses ofrecer sobornos a oficiales de gobiernos extranjeros, destacando que:

... fue la primera en traspasar la frontera nacional debido a que además el gobierno estadounidense podía castigar los actos de soborno cometidos por sus compañías, de igual forma perseguía a las compañías extranjeras que colaboraban a la realización de dichas acciones, este ordenamiento brindó al concepto de soborno un significado legal dentro del sistema internacional de naciones, hecho que marcó el comienzo de una nueva era para la prevención de actos corruptos a nivel global.

s/a, *La corrupción y su historia*, visible en: <http://catarina.udlap.mx>, consultada el 7 de septiembre de 2015.

Para que la *Foreign Corrupt Practice Act* contara con mayor respaldo y cobertura, los Estados Unidos buscaron en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el apoyo para una nueva normatividad con mayor alcance, obteniendo como resultado un Acuerdo de Pagos Ilícitos, que prohibía el soborno a los servidores públicos, incluyendo aquellos eximidos de la *Foreign Corrupt Practice Act*. No obstante, dicho Acuerdo no logró su formalización ante el desinterés de la mayoría de los países que conforman dicha organización. Ante tal fracaso, en 1981 los estadounidenses se dirigieron ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con la finalidad de iniciar una serie de negociaciones en busca de la implementación de un acuerdo sobre los pagos ilícitos dentro de las transacciones comerciales a nivel internacional. Sin embargo, varios países miembros expresaron su descontento y desaprobación, argumentado la dificultad de la implementación de dicho documento derivado de las características particulares de cada uno de los sistemas legales. No obstante ante tales fracasos, a finales de la década de los ochenta Estados Unidos solicitó nuevamente la revisión de la viabilidad del Acuerdo; sin embargo, ante el escepticismo de varios de los miembros de la ONU que manifestaron la posibilidad de la existencia de una agenda oculta por parte de los estadounidenses, las propuestas fueron rechazadas.

El fin de la guerra fría, permitió generar nuevas interrogantes sobre la participación del Estado en el Sistema Internacional de Naciones; que a su vez, dio origen al término de “buen gobierno”, empleado por los organismos internacionales para impulsar, y en ocasiones hasta para presionar a las naciones para cumplir con parámetros⁸ encaminados al combate a la corrupción a cambio de ayuda

⁸ Dichos parámetros tienen las siguientes características: participación; transparencia e información; rendición de cuentas; imperio de la ley, certidumbre; y gestión eficaz y eficiente del sector público.

internacional.⁹ Dicha presión fue ejercida por distintos países bajo el argumento de que la causa de la corrupción deviene por la falta de transparencia y la carencia de la rendición de cuentas; situación que quedó acreditada ante el destape de las redes de corrupción doméstica de los países industrializados¹⁰ y el reconocimiento de que la corrupción no se limitaba a la relación que mantenían los países desarrollados con los no desarrollados, aunado a la aceptación de que en estos últimos, la corrupción de había convertido en un *modus vivendus* en el sistema político. Razones por las cuales surgió por iniciativa de un grupo de personas provenientes de distintas partes del mundo y que además habían participado en el Banco Mundial (BM), la organización no lucrativa denominada Transparencia Internacional, que como primera acción emitió el Libro de Consulta que sirvió como base para que el Sistema de Integridad Nacional fuera aceptado con el carácter de universal.¹¹

En 1994 y a consecuencia de los referidos antecedentes, la OCDE, realizó una serie de recomendaciones a las que denominó “*Recomendaciones en materia de corrupción internacional derivada de transacciones comerciales internacionales*”, derivado de las cuales los países miembros estarían obligados a tomar medidas efectivas, para detener, combatir y prevenir los sobornos de los servidores públicos extranjeros relacionados con los negocios a nivel internacional. Sin embargo, las recomendaciones no tomaron en cuenta los marcos legales específicos de cada una de las naciones, por lo que su aplicación se vio limitada y por consiguiente no surtió los efectos esperados, dando lugar

⁹ s/a, *La corrupción y su historia, op. cit.*

¹⁰ La corrupción dejó de ser considerada como el aceite de algunos sistemas políticos cuando se hicieron públicos una serie de escándalos en países de tradición democrática como ocurrió en Francia, España, Italia y Alemania:

FRANCIA: En 1991 se descubrió el financiamiento de la campaña presidencial de *Francois Mitterrand* en 1988 mediante el uso de facturas falsas.

ESPAÑA: Se descubrieron financiamientos ilegales al Partido Socialista Obrero Español por medio de informes fantasmas por los cuales cobraban millones; más tarde se beneficiaba a estas empresa con adjudicaciones de contratos gubernamentales.

ITALIA: *Bettino Craxi*, el entonces Primer Ministro italiano, recibió comisiones ilegales con la mediación de grandes empresas públicas, instituciones bancarias y sociedades privadas.

ALEMANIA: se descubrió la entrega de un donativo al Partido Unión Cristiana Democrática, entonces el partido del presidente *Helmut Kohl*, realizado por un traficante de armas.

¹¹ Según la institución Transparencia Internacional, los 5 Líderes más corruptos del siglo XX son: *Mohamed Suharto*. Dictador de Indonesia. Se estima que robó entre 15 y 35,000 millones de dólares. *Ferdinand Marcos*. Filipinas, los cálculos apuntan a que amasó una fortuna entre 5,000 y 10,000 millones de dólares. *Mobutu Sese Seko*. Zaire, se le calcula una fortuna personal que rondaría entre los 5,000 millones de dólares. *Sani Abacha*, Nigeria, Malversó fondos valorados alrededor de los 5,000 millones de dólares. *Slobodan Milosevic*, Serbia (antigua Yugoslavia). Amasó una fortuna estimada en 1,000 millones de dólares. Transparencia Internacional. <http://www.transparency.org>, visible el 18 de marzo de 2015.

en 1997, a la aprobación de la “*Convención de Lucha contra la Corrupción de los Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales*”.

No obstante que la OCDE fue el primer organismo multilateral en regular la corrupción, el BM fue la organización internacional que implementó normas efectivas y rigurosas para el combate a la corrupción, a través de los tres ejes siguientes:

- Involucrar la participación activa de los países industrializados;
- Creación de programas de combate a la corrupción por parte del Banco Mundial, y
- La adopción del Banco Mundial como su causa en la lucha contra la corrupción; dando como consecuencia que ante la mínima evidencia de un acto de corrupción el Banco cancelaría el apoyo financiero otorgado.

En el año 1996, el Fondo Monetario Internacional (FMI) declaró públicamente el ataque a la corrupción, mediante la promoción de acciones de buen gobierno y la inclusión del mejoramiento de la eficiencia y la rendición de cuentas por parte del sector público. En ese mismo año, y tomando como referencia los antecedentes citados, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) aprobaron la *Convención Interamericana contra la Corrupción*.

Para el año 2003, la Organización de las Naciones Unidas celebró la Conferencia Política de Alto Nivel para la firma oficial de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, que nace bajo la exigencia de establecer un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción.¹²

I.2. Origen de la corrupción en México

Con base en lo señalado en el numeral que antecede, la corrupción en México, tiene presencia desde la época prehispánica, a consecuencia de la larga historia de pérdida de valores, que fue degradando el sustento de la cultura, situación que se fue presentando de manera gradual en las distintas etapas de la construcción de nuestro país y bajo distintas figuras reguladas en diversos ordenamientos,¹³ como se observa en el desarrollo del presente capítulo.

¹² s/a, *La corrupción y su historia*, op. cit.

¹³ En nuestra época, la corrupción adopta diversas formas tales como el soborno, malversación de bienes públicos, tráfico de influencias, nepotismo, formulación de leyes en beneficio propio, y otras y es tan fuerte que según el Banco Mundial cuesta anualmente un billón de dólares

I.2.1. Época prehispánica

Aproximadamente en el año 900 de nuestra era, lo que en un futuro se convertiría en la nación mexicana, sufre la primera gran pérdida de valores a consecuencia de la desaparición de los maestros quienes tenían a su cargo la trasmisión del conocimiento basado en el proyecto civilizatorio de *Anáhuac*, el cual a su vez, se fundaba en el desarrollo filosófico-espiritual simbolizado por *Quetzalcóatl* y el esplendor de “los hombres de conocimiento”, llamados *Toltecas*. Dicha situación trajo como consecuencia que los milenarios conocimientos, se degradaron poco a poco; ante la ausencia de los maestros, este conocimiento se corrompió en beneficio de la nobleza y los sacerdotes durante el período postclásico, sufriendo su más grave atentado con la expansión de los aztecas, quienes gracias a las reformas ideológicas le quito el sentido espiritual y la convirtió en una doctrina místico-guerrera, con un profundo sentido material y de carácter imperial.

Con la llegada de los españoles la situación empeoró, al principio por el equívoco de que se cumplían las centenarias profecías y posteriormente, por la negación de la civilización española de transmitir los conocimientos de su cultura a los ahora mexicanos. Lo anterior, en razón de que la Corona Española prohibió el intercambio de ideas y productos de los demás pueblos europeos. Por ello el desarrollo que logró Occidente a lo largo de tres siglos que duró la Colonia, no pudieron ser compartidos por los españoles, criollos y mestizos, y por supuesto que menos los indios, a quienes los mantuvieron en un estatus de vencidos de guerra y representantes de las fuerzas demoníacas; por lo que su cultura estaba totalmente proscrita.¹⁴

Por lo que los indígenas durante trescientos años, únicamente contaron con el recuerdo de los valores y conocimientos de su cultura milenaria, la que se mantuvo de manera inconsciente en las tradiciones, usos, fiestas y costumbres de los pueblos indígenas y campesinos.¹⁵ La miserable situación en que vivieron los indígenas derrotados, puso de relieve, la miseria de los valores que trajeron los invasores y colonizadores de España. Desde ésta perspectiva no hubo vencedores. Se trató de negar la cultura

(\$1.000.000.000.000), reduce la riqueza de los países y acentúa la diferencia entre pobres y ricos. Ejemplo de esto es la reducción de la cantidad de dinero que dispone el gobierno para pagar a los trabajadores y comprar suministros como libros y medicinas.

¹⁴ Zorrilla, Ramón. *La corrupción político-administrativa. Un acercamiento histórico y valorativo*, Estudios. filosofía-historia-letras Otoño 1984, visible en: <http://biblioteca.itam.mx>, el 2 de agosto de 2015.

¹⁵ Marín, Guillermo, *La corrupción en México, una estrategia de resistencia cultural*, Instituto Luis Sarmiento. ISBN 968-7379-01-5, Oaxaca, México, 2011, visible en: <http://toltecatoytl.org>, consultada el 25 de agosto de 2014.

indígena y no se pudo trasplantar la cultura española. Quedando la corrupción de ambas partes, como el material con que se construirán los cimientos de la futura nación.¹⁶

I.2.2. Virreinato

El movimiento de independencia en México, surge por la necesidad de justicia de los criollos y mestizos, quienes en el sistema colonial, tenían muy limitada su cuota de poder político y económico¹⁷ por lo que derivado de las injusticias y corrupción de los peninsulares que ejercían el poder en la Nueva España, levantaron en rebelión a los indígenas, en razón de que no contaban con el número suficiente de hombres que enfrentaran al ejército colonial.

De esta manera se inicia la segunda “explosión social”, que concluye con el triunfo de la lucha armada de los insurgentes y el derrocamiento de los peninsulares representados por el ejército virreinal. Sin embargo, y no obstante que las ideas libertarias vencen en el terreno militar, en la práctica son derrotadas por los intereses y ambiciones de poder político y económico de los propios criollos. Lo anterior, en razón de que la corrupción del sistema colonial, deterioró los ideales del movimiento armado que inició en 1810; a causa de que los criollos al convertirse en los nuevos detentadores del poder, explotan y depredan a los indios, así como sus recursos naturales, al pretender utilizar a la

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ Durante los trescientos años de la colonia, los españoles trataron de destruir, dismantelar, negar y prohibir: el idioma, la memoria histórica, la agricultura, los conocimientos científicos, la educación, la medicina, las leyes, las instituciones, las normas sociales y su organización, las tradiciones, las costumbres, los hábitos alimentarios, el vestido, los espacios físicos e intangibles, el arte y la religión. Así, todos los conceptos que fundaban la cultura de los indígenas se modificaron de manera total.

A consecuencia de lo anterior, los indígenas fueron considerados como el instrumento de trabajo y explotación; derivado de que su cultura no fue valorada y además se asoció a lo demoníaco y perverso, digno del desprecio y condenada a la destrucción sistemática.

Ante ésta dramática situación los indígenas no tuvieron otro camino que aferrarse a su ancestral espíritu místico-religioso, abrazando a la religión, pero adaptándola a su milenaria religión. Esta apropiación produjo un formidable sincretismo religioso, que subsiste hasta nuestros días.

Frente a la crueldad y voracidad de sus conquistadores, y debido a las injusticias de una estructura de poder que desconocían, los pueblos indios de México, fueron diezmados. Por ello, los indígenas tuvieron que crear una cultura de resistencia, que después de casi 500 años, les ha permitido sobrevivir frente a las más inauditas atrocidades.

La explotación que sufrieron los indígenas a manos de los españoles fue implacable y sistemática; los indios guardaron la condición de vencidos de guerra, sin ningún derecho, por casi 300 años. Al perder todo derecho sobre su cultura, sus tierras y personas; los indígenas eran presa de los españoles, sus leyes e instituciones, que estaban diseñadas bajo un sistema colonial, para explotar los recursos humanos y naturales de los vencidos. Marín, Guillermo, *La corrupción en México, una estrategia de resistencia cultural*, Instituto Luís Sarmiento. ISBN 968-7379-01-5, Oaxaca, México, 2011, visible en: <http://toltecatoyotl.org>, consultada el 25 de agosto de 2014.

Nueva España, como una simple colonia para la explotación de sus recursos, como las establecidas en Europa.¹⁸

En esa época surge la *creptocracia* encargada de enviar las riquezas de la Nueva España al imperio Español, permitiendo a la elite de los peninsulares una corrupción cotidiana y abierta. No obstante la existencia de instrumentos de control internos y externos, éstos no contaban con la fuerza suficiente para combatir la corrupción, tal es el caso de los Juicios de Residencia, las visitas y las fianzas y en cuanto al control externo la existencia del Tribunal Mayor de Cuentas, los cuales se vieron imposibilitados para cumplir con sus fines; en razón de que estos instrumentos fueron empleados como parte de los mecanismos que la Corona Española para asegurar que los peninsulares realizaran sus responsabilidades y tareas con probidad en el gobierno novohispano, por lo tanto, la fiscalización y el sistema de responsabilidades de los servidores virreinales resultaron prácticamente inexistentes derivado de la discrecionalidad de su aplicación y su poca efectividad, por lo que tampoco logró detener o contener la corrupción administrativa en el mundo novohispano.¹⁹

I.2.3. México independiente

Con base en los antecedentes referidos, se observa que durante los tres siglos que duro la época de la Colonia; la autoridad, las instituciones y las leyes ejercidas por los peninsulares europeos, se desarrollaron con carencia de legitimidad moral.²⁰ Además de que durante esta época imperó la

¹⁸ Marín, Guillermo, *op cit*, p.p. 23-30.

¹⁹ Sánchez González, José Juan, “La Corrupción Administrativa en México, Temas Actuales de la Administración Pública”, Revista de Administración Pública, INAP, México, 2011, vol. XLVI, No. 2, p.p. 16-40.

²⁰ Después de que el país se independizó de España en 1821, se formó el Congreso Constituyente. En 1824 se promulgó la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que retomó el modelo francés y el norteamericano, estableciendo que México sería una República representativa con división de poderes: el ejecutivo, el legislativo y judicial. En dicha Constitución los poderes del ejecutivo estaban marcadamente limitados por el legislativo, en tanto que a éste último se le dotaba de grandes facultades para decidir los asuntos gubernamentales. En cambio, el poder judicial, estaba someramente delineado y residiría en la Suprema Corte de Justicia, cuyas atribuciones consistían principalmente en dirimir diferencias entre los Estados de la federación y entre los poderes legislativo y ejecutivo; se dispuso la existencia de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como los requisitos para el nombramiento de los jueces; sin embargo, no existía claridad de los legisladores de entonces para sistematizar la impartición de justicia en el país.

La segunda Constitución trascendente para el país fue la de 1857, que estableció de forma más precisa las funciones del poder judicial, pero la decisión sobre los casos siguió dependiendo de un juez. Finalmente, en la Constitución de 1917, con respecto al poder judicial que el nombramiento de magistrados de la Suprema Corte de Justicia depende directamente del Presidente la República, esta característica constituye una subordinación del poder judicial respecto al ejecutivo. Además, el fuero sobre los integrantes de los tres poderes y gabinete se amplió, dando como resultado un sistema de justicia en el que los miembros de los poderes puedan cometer delitos con amplia impunidad, dando lugar a que en la actualidad existan altos porcentajes de impunidad, tal es el

religión, las leyes e instituciones del pasado; caracterizadas por su ineficiencia gubernamental, su incapacidad para impartir justicia y su pésima gestión administrativa, influenciadas por la ambición del poder y la riqueza, provocada primero por los conquistadores y posteriormente, por la burocracia y la baja nobleza que llegó a la Nueva España, razones por las cuales la corrupción del sistema colonial, marcó el inicio del nuevo proyecto civilizatorio, en el que la tierra, los indios, las leyes y las instituciones, eran prerrogativas del poder, dádivas o concesiones para hacerse rico a toda costa y en breve tiempo, para regresar a “la madre patria”; sin tener ningún arraigo en la colonia, ya que los españoles siempre se consideraron extranjeros en la Nueva España. Así dio inicio a un estilo de explotación despiadada y deshumanizada, sin ninguna consideración a los pueblos originarios; así como la depredación irracional de los recursos naturales, en medio de la naciente corrupción de las leyes, instituciones y autoridades coloniales que formaron los cimientos de lo que tres siglos después, la nación mexicana.

En el México, durante el siglo XIX, se realizó una transformación en la naturaleza de la corrupción administrativa marcada por el tránsito de la corrupción peninsular a la corrupción de los criollos, con mecanismos de controles genéricos enunciados por los documentos fundadores de la República, pero que resultaron insuficientes y sin instancia específica para aplicarlos. La normatividad existente en esa época solo era enunciativa y declarativa, debido a que las pocas instituciones que podrían realizar dichas tareas preventivas y de combate a la corrupción, estaban en proceso de transformación y consolidación institucional. Por lo tanto, la corrupción criolla como segunda forma de corrupción administrativa fue producto del movimiento insurgente y de las nuevas posiciones que lograron alcanzar los criollos en el gobierno, la administración pública y en general, en la escala de la sociedad. A mayor cargo en el gobierno mayores posibilidades de prácticas corruptas en la Administración Pública.²¹

caso de la Ciudad de México, en el que 98% de los delitos denunciados quedan impunes y que además no se ejecuten las órdenes de aprensión. Buelna, María Elvira, *Orígenes de la impunidad en México*. México, 2001, Disponible en el archivo de Tiempo y Escritura en <http://www.azc.uam.mx>, disponible el 9 de agosto de 2015.

²¹ El análisis del control interno y externo a lo largo de más de cinco siglos, primero en la Nueva España, y segundo en México como nación independiente, muestran que se trata de un proceso histórico, político, técnico, legal y que tardó varios siglos en consolidarse. Pero en general, puede afirmarse que los regímenes en turno (conservador, liberal, partido hegemónico o de alternancia política (no lograron detener, acabar o al menos controlar al fenómeno de la corrupción). La corrupción administrativa individual se convirtió al pasar de los lustros en una corrupción administrativa individual se convirtió al pasar de los lustros en una corrupción administrativa sistemática, en algunos momentos de hipercorrupción y en otros en una cleptocracia. Sánchez González, Juan José, *op. cit.* p. 32

El proceso de cambio en la corrupción administrativa peninsular, por la criolla contó con características específicas.²² Los españoles nacidos en la Nueva España, ejercían el mando en el gobierno, pero también practicaban formas para corromper y enriquecerse ilícitamente. En la fase de construcción del nuevo Estado Mexicano, una variedad de documentos fundacionales de control interno, como lo fue la Constitución de 1824, la Ley Penal para los Empleados de la Hacienda de 1853, la Constitución de 1857 entre otros, sólo establecieron de forma declarativa y enunciativa el sistema de responsabilidad de los servidores públicos. Los documentos fueron de tipo genérico no limitan competencias y en la mayoría de los casos, siguen cayendo en los mismos errores de la etapa colonial. Lo mismo sucede en la mayoría del Control Externo, con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda.²³

En el periodo de reforma el gobierno de Benito Juárez se produce el primer intento de establecimiento del control de la corrupción administrativa, mediante dos mecanismos legales emitidos por primera vez, como fueron: la Primera Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos (Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, 1870) y el Código Penal de 1872. Aunque resultaron insuficientes por el contexto político y social en que se producen, ya que aunque se establecen los mecanismos legales, no existían los órganos administrativos ni los servidores públicos encargados de dar observancia al combate a la corrupción, representan el primer intento sistemático de moralización de

²² En el México independiente durante el siglo XIX, se realizó una transformación en la naturaleza de la corrupción administrativa marcada por el tránsito de la corrupción peninsular a la corrupción de los criollos, con mecanismos de controles genéricos enunciados por los documentos fundadores de la República pero que resultaron insuficientes y sin una instancia específica para aplicarlos. La normatividad prevaleciente en esa época solo era declarativa y enunciativa debido a que las pocas instituciones que podían realizar dichas tareas preventivas y de combate a la corrupción, estaban en proceso de formación y consolidación institucional. La corrupción criolla como segunda forma de corrupción administrativa fue producto del movimiento insurgente y de nuevas posiciones que lograron alcanzar los criollos en el gobierno, la administración pública y, en general, en la escala de la sociedad. A mayor cargo en el gobierno mayores posibilidades de prácticas corruptas en la administración pública.

El proceso de cambio en la corrupción administrativa peninsular, por la criolla o de los nativos de la nueva nación, tienen características específicas: los españoles nacidos en la Nueva España, ejercían el mando del gobierno, pero también practicaban formas de corromper y enriquecerse ilícitamente. En la fase de construcción del nuevo Estado mexicano, una variedad de documentos fundacionales de control interno, como lo fue la Constitución de 1824, la Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853), la Constitución de 1857, entre otros, solo establecen de forma declarativa y enunciativa al sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Los instrumentos son de tipo genérico, no limitan competencias y en la mayoría de los casos, siguen cayendo en los mismos errores de la etapa colonial. Lo mismo sucede en materia de control externos, con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda y su transformación en el Tribunal de Cuentas (1838), que no logra combatir a la corrupción administrativa, prevaleciente en una época de inestabilidad e incertidumbre política. Sánchez González, Juan José, *op. cit.*, p.p. 20-40.

²³ *Ídem.*

la administración pública. Por lo que se refiere al control externo o parlamentario, no se producen cambios significativos en esa materia. Pero de haberse contado con una estabilidad política y económica es posible que los resultados de combate a la corrupción administrativa hubieran sido mayores y más efectiva.

En el periodo del Porfiriato se logró el mayor desarrollo del Control Interno y Externo durante el siglo XIX e inicios del siglo XX. En el Control Interno destaca la expedición de la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución (1857), la segunda de su tipo. Pese a contar con esta nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la corrupción no fue detenida y se transformó en una corrupción administrativa elitista que corresponde a la alta clase política en todo el país. Las elites porfiristas y todos aquellos que tenían posiciones privilegiadas, se apropiaron de la renta del Estado en su etapa porfirista. No obstante que se contaba con un instrumento de control de la corrupción administrativa, ésta comienza a ser sistemática y mucho más evidente. Esta corrupción rapaz y concentrada en una clase privilegiada, es una de las razones del movimiento armado revolucionario en el siglo XX.

Por lo que corresponde al control externo el avance es significativo, debido a que se publica en dos ocasiones la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896 y 1904); así como el Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904). No obstante este progreso en el establecimiento de las instituciones para controlar la corrupción administrativa mediante un sistema de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos, las élites gobernantes recibieron beneficios y prebendas que aumentaron su riqueza en forma desproporcionada.²⁴

I.2.4. Siglo XX

La tercera explosión social se inicia a principio de éste siglo, los pueblos indígenas y campesinos son levantados por intereses, en un principio creados por las pugnas por el poder entre la misma clase dirigente. Francisco I Madero, que pretendió la vicepresidencia con Porfirio Díaz, quien no accedió, lo que motivó que el grupo del norte apoyara a Madero en su lucha política, en contra de la no reelección de Díaz. A la muerte de Madero estalló la verdadera explosión social, en el que los ideales reivindicatorios de Emiliano Zapata, representaron los más profundos y ancestrales reclamos de los pueblos indios y campesinos por su lucha por la tierra que había sido arrebatada.

²⁴ Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, p. 34.

Esta lucha se ve corrompida, tanto por los intereses personales de los últimos dirigentes, como por la presencia de los intereses extranjeros. Inglaterra, Francia y Alemania, quienes estaban penetrando a México bajo los auspicios de Díaz, serían rechazadas por Estados Unidos a través de los dirigentes revolucionarios que apoyaba el país del norte, a través de su doctrina *Monroe*.

El nuevo sistema producto del reacomodo de las fuerzas políticas y económicas, no cambió el sistema colonial de explotación. El despojo y la opresión a través de la corrupción siguieron siendo la norma. Las transformaciones paradójicamente devienen de antiquísimas concepciones indígenas, mantenidas en el subconsciente colectivo, que tienen una vía de acceso al poder por el ascenso de una inmensa masa de mestizos en la vida política y económica del país. Las formas de poder actual mucho tienen que ver con el proceso colonial; pero también con formas indígenas, que se mantuvieron “latentes” durante muchos siglos.²⁵

Este sincretismo cultural es más evidente en el terreno político, que explica de alguna forma, la permanencia en el poder del partido político más antiguo del mundo en México.²⁶ Sin embargo, hay

²⁵ La trayectoria de la corrupción desde el Virreinato por más de tres siglos pasando por los periodos de la Independencia, la Reforma, la Revolución y la conformación del Estado-Nación en México, deja muy claro que debido a la debilidad e ineficiencia de los controles tanto internos como externos, las inexistentes leyes de responsabilidad de los servidores públicos, existen circunstancias, históricas, políticas y sociales para que se lleven a cabo prácticas corruptas en las que los servidores públicos de diversas épocas realizaron para beneficio personal y quebrantando las normas existentes. *Ibidem*, p. 36.

²⁶ El Partido Revolucionario Institucional (PRI), nació con la idea del General Plutarco Elías Calles quién plantea una solución sobre qué modelo de gobierno se debía adoptar que se adecuara a la realidad mexicana. Calles desarrolló un modelo corporativo de gobierno para conciliar las fuerzas políticas y así acabar con los sucesivos magnicidios que empezaron con el asesinato de Madero. El modelo corporativo consiste en absorber todo el potencial de la sociedad mediante la integración diferenciada de las partes del “cuerpo social”, es decir la corporatización de los distintos grupos de la sociedad (obreros, campesinos, militares), al mismo tiempo que se realizan elecciones controladas por el partido. En otras palabras, toda la sociedad quedaba inmersa en las esferas del gobierno. Calles ostenta, desde la muerte de Obregón y hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas, el mayor poder político, es el Jefe Máximo, la máxima figura dentro de su esquema de gobierno corporativo, aún con mayor poder que el propio presidente. Calles se había percatado de que para tener el poder político no era necesario ser presidente, bastaba con tener el control de éste. Durante su presidencia, Cárdenas expulsa a Calles, y consecuentemente se vuelve la máxima figura dentro de la política y dentro del esquema corporativo. Cárdenas resuelve el problema de sucesión presidencial mediante el dedazo: un mecanismo mediante el cual, el presidente saliente nombraba al candidato que le iba a suceder. Además, el antecesor no se inmiscuía en la política una vez que deja el poder. La maquinaria partidista le aseguraba al nuevo candidato la victoria. Esto significa que las instituciones electorales estaban corrompidas, y por lo tanto en la historia del Partido Revolucionario Institucional existen varios casos de corrupción política, entre los que destacan el triunfo de Pascual Ortiz Rubio sobre José Vasconcelos en 1929, el triunfo de Manuel Ávila Camacho sobre Andrew Almazán en 1940, y el muy cuestionado triunfo de Carlos Salinas de Gortari sobre Manuel Clouthier y Cuauhtémoc Cárdenas en 1988. El presidencialismo consistía en que el presidente era la máxima figura en la política y en el gobierno, con facultades que van más allá de lo establecido en la Constitución. Es con Lázaro Cárdenas que se vuelve al presidencialismo. Lo cual configura uno de los problemas del sistema corporativo, pues el poder del presidente era prácticamente ilimitado.

Se seguía haciendo la simulación de tener una democracia, aunque el PRI arrasara en las elecciones. Tendrían que pasar muchos años para que el PRI reconociera sus derrotas. Es hasta 1989 que un partido de oposición gana una gubernatura, hasta 1997 que el PRI pierde la mayoría en el congreso y finalmente hasta el 2000 que pierde la elección presidencial. Aparentemente se podría ver al estado mexicano como un estado fuerte, sin embargo Meyer (1998) señala que el estado corporativo del PRI era en apariencia fuerte, pero en realidad era débil. Su débil legitimidad es la que le obligó a usar la fuerza para mantenerse en el poder. Para frenar el avance de la democracia

que mencionar que si bien, los mestizos tuvieron una mayor participación en la distribución del poder, lo cierto es que los criollos supieron mantener su hegemonía de poder, en todos campos importantes de la sociedad, como fue la economía, política, ciencia, arte, educación, comercio, comunicación, entre otros.²⁷

Asimismo, en el México posrevolucionario del siglo XX, el modelo de partido único dominante (Partido Nacional Revolucionario-Partido de la Revolución Mexicana-Partido Revolucionario Institucional) utilizó la corrupción como mecanismo de estabilidad del régimen del partido político, así como un incentivo para participar en la política y comprar y pagar favores políticos, favoreciendo a las élites políticas aliadas al régimen. Además la corrupción administrativa fue un elemento inherente al régimen político, que le permitió su reproducción y permanencia, por lo que no resultó extraño que en las casi siete décadas que duró este régimen político de manera ininterrumpida, la corrupción y el combate a la corrupción no fuera una prioridad en la agenda gubernamental; en razón que contrariamente a lo esperado, la corrupción fue uno de los mayores incentivos para los políticos que deseaban alcanzar puestos en el gobierno y enriquecerse rápidamente en un sistema de responsabilidades flexible, discrecional, contradictorio, poco claro y no sancionatorio.

En el régimen de partido único o hegemónico, prevalecieron dos clases de corrupción administrativa: la corrupción de los militares en el caudillismo y la corrupción de los civiles en el presidencialismo, resultando ambas altamente perjudiciales para el país. La corrupción de los militares era tan escandalosa y con carencia de mecanismos para detenerla ya que ellos contaban con un papel de suma importancia en el gobierno, en razón de que tenían bajo su mando al ejército y a las fuerzas armadas. Además al se consideraban legítimos herederos de la Revolución, por lo que suponían que estaban legitimados para enriquecerse. A su vez, la corrupción generada por los civiles bajo el

y apaciguar a los opositores del régimen, se les cooptó y a algunos otros se les permitió beneficiarse mediante algunas prácticas cuestionables que involucraban un cierto grado de corrupción. La corrupción era benéfica desde el punto de vista de la cohesión del equipo de gobierno, como lo había sido con Díaz. El presidente contaba con el poder absoluto, tanto en cuestiones políticas como económicas. No hay contrapeso en el sistema, cualquier decisión que se hacía tenía que ser acatada. Si existía discusión sobre los problemas nacionales, sin embargo, la decisión final era del presidente. El problema no consiste en que la decisión sea tomada únicamente por el presidente (con la ayuda de sus consejeros), sino en que nadie podía rectificarla más que el propio presidente. No había un mecanismo que pudiera corregir los errores existentes en las políticas públicas. Esto llevó a que problemas tales como el endeudamiento excesivo y el déficit del gobierno no fueran corregidos y por lo tanto la economía mexicana se deteriora de manera progresiva. *Busquets Sordo, Renato, Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal.* Visible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx>, consultada el 11 de agosto de 2015.

²⁷ Marín, Guillermo, *op. cit.*, p.p. 25-35.

presidencialismo, comenzó de manera sistemática y tan escandalosa, por lo que quizá fue mayor a la de los militares y por ello, los mecanismos para controlar la corrupción fueron extemporáneos, poco precisos y de nula efectividad. Además considerando la participación de un régimen de partido hegemónico o de Estado, los resultados nunca fueron efectivos, resultado de su desinterés de enfrentar a la corrupción administrativa, por el contrario era percibida como parte del “sistema botín” del gobernante en turno.²⁸

Con base en lo anterior, en esta época nuestro país contó con un sistema de control carente de efectividad, destacando únicamente tres medidas fundamentales en materia de control interno: la publicación de la Constitución Política de 1917, que establece un Título para fundamentar el Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos²⁹ y la creación del Departamento de Contraloría que funcionó durante 1917 a 1932, que contaba con atribuciones de control, fiscalización y sanción de servidores públicos, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, ésta arrojó resultados mínimos, sin que lograra combatir de manera efectiva la corrupción administrativa. La tercera medida fue la publicación de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, en 1982, año en que el entonces presidente constitucional de nuestro país, Miguel de la Madrid, instrumentó la política de “renovación moral”, realizando una reforma constitucional a través de la cual se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se clasificaron en penal, política, administrativa y civil.³⁰

En la iniciativa que dio origen a esta reforma, se señaló que

Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título IV constitucional que actualmente habla de las responsabilidades de los funcionarios públicos”. Se cambia al de “responsabilidades de los servidores públicos”. Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio de la sociedad que comparta su empleo, cargo o comisión.

²⁸ *Ídem.*

²⁹ Sin embargo, la terminología empleada para la regulación de responsabilidades de los servidores públicos, desde sus inicios ha sido ambigua, un claro ejemplo es el texto original de la Constitución de 1917, cuando se indica que determinados servidores públicos son responsables por delitos comunes, y enseguida se hace mención a la responsabilidad por los delitos, faltas u omisiones sin hacer una especificación sobre lo que se debe entender por “delitos, faltas u omisiones”, dejando sobre todo el caso de los delitos a la vaguedad, pues no se sabe si se refiere a delitos comunes, los cuales ya están mencionados, o a delitos oficiales. Se hace un uso indiscriminado de la terminología, llevando a una interpretación confusa. Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, *Responsabilidad de los servidores públicos, Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2007.*

³⁰ *Ídem.*

Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, “Responsabilidad de los servidores públicos, Estudio Teórico Doctrinal”, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2007.

Asimismo, destaca de manera relevante la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en su exposición de motivos indicó que:

... su publicación era necesaria en razón de que en nuestro país, como en gran número de países del orbe, la corrupción socava las instituciones públicas y privadas y la confianza de la sociedad, genera grandes daños económicos, compromete la estabilidad y erosiona el estado de derecho, de ahí, la necesidad de prever en la ley, la mayoría de circunstancias posibles donde pueda presentarse o que pudieran favorecer su desarrollo.³¹

Minuta de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, presentada por el Diputado Armando Salinas Torre, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la sesión del jueves 5 de abril de 2001, visible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx>, consultada el 11 de agosto de 2015.

Una vez analizada la historia de la corrupción, destaca la gravedad del problema que constituye, el cual cuenta con hondas raíces culturales y que ha permanecido en todas las épocas de la historia desde las más remotas, hasta las más recientes, por lo que para combatirla resulta de suma importancia comprenderla; además, dadas sus características como un mal generalizado y omnipresente, es evidente que el combate a este mal no puede ser unilateral, ni considerado como un hecho aislado.³² Además la corrupción al constituir un problema de raíces complejas y de aristas múltiples, difícilmente podrá ser estudiado si no se le ubica debidamente en el contexto histórico y como expresión que efectivamente corroe el tejido social. Asimismo, debemos destacar que durante la historia de nuestro país, la ley ha sido tradicionalmente concebida como un instrumento de poder y control, que facilita la tarea de los gobernantes, desde una perspectiva de dominio y no como una de gestión del bienestar colectivo. Esto es, que durante todas las épocas de nuestro país, la Ley ha sido utilizada para beneficio particular y por ende como una imposición abusiva, ambigua y complicada que crea márgenes para un ejercicio de interpretación que permite aplicar los preceptos de manera discrecional y así favorecer

³¹ En la minuta presentada en la sesión del 1 de abril de 2001, por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se indicó que la necesidad de expedir la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, responde a la necesidad de combatir a la corrupción, la que representa quizá el mayor motivo de agravio para la sociedad mexicana; por lo que es necesario un cambio profundo y sostenido, que nos lleve hacia la reducción sostenida y permanente de los niveles de corrupción en la Administración Pública. En la teoría política se ha hecho una distinción sobre la ética pública que ahora conviene recordar.

Una es la ética de las intenciones; en ella se anuncia una voluntad. Otras es la ética de la responsabilidad. En esta última las intenciones adquieren congruencia y consistencia en la práctica. Minuta de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, presentada por el Diputado Armando Salinas Torre, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la sesión del jueves 5 de abril de 2001, visible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx>, consultada el 11 de agosto de 2015.

³² s/a, *La corrupción y su historia*, op. cit.

o castigar a la gente según su condición social y sus méritos frente a la autoridad. Razón por la cual el dominado durante toda su historia aprende:

... a encontrar fórmulas para circunnavegar a la ley. Es mucho más fácil *dar una propina* que confrontar todas las engorrosas implicaciones... en su cumplimiento... cuando esto se vuelve un estilo de vida se genera una cultura de la corrupción en la que el principio que señala “el que no tranza no avanza” se convierte en clara expresión de una muy *sui generis* sabiduría popular. En estas condiciones, la corrupción... deja de percibirse como un mal social; se vuelve endémica porque ingresa como mecanismo de defensa al imaginario colectivo, en donde... se reconoce y se celebra a quien tiene mayor habilidad para las artimañas. La... colectividad empieza entonces a asumir los actos de corrupción como parte “natural” del entramado social. Es natural y por lo tanto aceptable que la gente robe, que los funcionarios mientan y engañen, que la gente busque “sacar el mejor provecho” de todas sus circunstancias. En el contexto de una cultura de la corrupción, el funcionario que no roba es visto simplemente como un conformista. La gente se conforma con que el monto de lo robado no sea tan desmedido.

La ley, en tales contextos enfrenta serios problemas... A pesar de las buenas intenciones de conformar un orden legal ético, la naturaleza misma del contexto social en el que se inscribe frecuentemente lo convierte en un ejercicio contaminado por la hipocresía. Cuando a nivel social se entroniza una visión en la que “todo mundo busca sacar provecho de los demás”, casi cualquier forma de corrupción se auto-justifica.

Minuta de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, presentada por el Diputado Armando Salinas Torre, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la sesión del jueves 5 de abril de 2001, visible en. <http://sil.gobernacion.gob.mx>, consultada el 11 de agosto de 2015.

Se observa que nuestro país deriva de una cultura permeada por prácticas corruptas, razón por la cual resulta sumamente complejo que las mejores intenciones del espíritu de la ley, cambien a la sociedad por decreto; prueba de ello, lo constituyen los múltiples e intentos fallidos de modificar la conducta del mexicano a través de ordenamientos que no representan su mentalidad.

Considerando lo anterior, se observa que los preceptos legales únicamente han logrado convertirse en pruebas difíciles de superar para el ingenio del mexicano, que al poco tiempo resultan evadidas, por lo que no logran ser un soporte del cimiento social. No obstante lo anterior, se puede considerar que si bien es cierto, la tarea, aunque es inmensa no resulta imposible, ya que en la actualidad contamos con varios ejemplos en los que la mentalidad de los seres humanos se ha modificado; un ejemplo de ello, lo constituye el notable cambio de actitud que tienen muchos mexicanos en el extranjero, que con el sólo hecho de cruzar la línea fronteriza observan considerables cambios de actitud ante la ley y el sistema extranjero, observando que el respeto a la norma y a las instituciones extranjeras derivan de la credibilidad y el respeto que se tiene en ellas. Asimismo, tenemos casos como el de Kenia, quien siendo un país de economía emergente, y uno de los más corruptos y quien ocupó el lugar número 3 en materia de corrupción; considero necesario un cambio para combatir la corrupción, enfocando sus esfuerzos a prevenir la corrupción en el sector público y privado, logrando posicionarse en el lugar número 11°, destacando que las medidas adoptadas no fueron sólo en el aspecto jurídico, sino también

en materia de políticas públicas, en el ámbito administrativo y social que incluyeron la participación activa del Ministerio con la Oficina del Presidente, el poder judicial, el Ministerio del Interior, la sociedad civil y las asociaciones para el desarrollo en la ejecución de una reforma a nivel de todos los sectores en materia de gobernanza, justicia y orden público, encaminado a mejorar la eficiencia y la prestación de servicios en todo el país.³³

Se trata de una tarea de suma complejidad; sin embargo, independientemente de que este problema conlleva a una solución a muy largo plazo, se han observado casos de éxito que demuestran que a mediano plazo si es posible modificar la mentalidad de las personas, para acatar los mandatos jurídicos, los cuales además deben estar apoyados con leyes que incluyan el análisis sociológico necesario para lograr que el combate a la corrupción resulte exitoso.

³³ Acción mundial contra la corrupción, *Los documentos de Mérida, Acontecimientos paralelos de la Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, organizados conjuntamente por el Gobierno de México y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Mérida (México)*, del 9 al 11 de diciembre de 2003, Oficinas de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, 2005, p.p. 21-24.

CAPÍTULO SEGUNDO MARCO CONCEPTUAL

Una vez analizado el origen de la corrupción, así como las instituciones y normas jurídicas creadas para su combate, es necesario identificar los términos que tienen relevancia en el servicio público, los cuales resultan necesarios para comprender el tema relativo a la situación jurídica actual contra el combate a la corrupción.

II.1. La responsabilidad

Según la Real Academia de la Lengua Española, la palabra responsabilidad, significa: 1. f. Cualidad de responsable. 2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal. 3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible error en cosa o asunto determinado. 4. f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente. ~ subsidiaria. 1. f. Der. Responsabilidad que entra en juego en defecto de la directa y principal de otra persona. de ~. 1. loc. adj. Dicho de una persona: De posibles y digna de crédito.³⁴

Rafael de Pina, considera que la responsabilidad en su acepción jurídica significa tanto como responsabilidad que una persona tiene con respecto a otra de reparar los daños y resarcir los perjuicios que haya ocasionado como consecuencia de un acto propio o ajeno, o por el efecto de las cosas u objetos inanimados o de animales.³⁵

La exministra Olga Sánchez Cordero, señala que:

la responsabilidad es una garantía a favor de los gobernados, prevista en la Constitución Federal, que prevé un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo, en una garantía a favor de gobernados y servidores públicos, para que estos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público.

Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal, diferenciar es conveniente”, en la Inauguración del Ciclo de Conferencias Organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con Motivo de la Publicación de la Nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mayo de 2002.

³⁴ Real Academia de la Lengua Española, visible en: lema.rae.es/drae/srv/search?id=TYfZJAA36DXX2qpVUiZ3, consultada el 24 de agosto de 2015.

³⁵ De Pina, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, 8va. Edición México, Porrúa, 1993, vol. III, p. 232.

Para Leopoldo Burrel Huerta, la responsabilidad es “el deber jurídico de restablecer un equilibrio alterado por una conducta antijurídica culpable, que trae como consecuencia la afectación de un bien reconocido por el Estado”.³⁶

En México en materia de responsabilidades de los servidores públicos encontramos su regulación en el artículo 79 fracción IV y dentro del Título Cuarto que comprende los artículos 108 al 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previendo cinco tipos de responsabilidades:

- Responsabilidad política,
- Responsabilidad penal,
- Responsabilidad civil,
- Responsabilidad administrativa, y
- Responsabilidad resarcitoria.

El sistema de responsabilidades descansa en el principio de autonomía, conforme al cual a cada tipo de responsabilidad se le instituyen procedimientos, órganos, supuestos y sanciones propios, por lo que independientemente de que algunos coincidan desde el punto de vista material, como ocurre en el caso de las sanciones económicas aplicables a todas las modalidades de responsabilidad, así como la inhabilitación prevista para el caso de la responsabilidad política, administrativa y resarcitoria. De modo que un servidor público puede ser sujeto a varias responsabilidades, y por lo tanto, ser sancionado en las diferentes vías, por órganos diferentes y por distintas sanciones, como se observa en las siguientes tesis de jurisprudencia:

200154. P. LX/96. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996, p. 128.

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a

³⁶ Burrel Huerta, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, Porrúa-Escuela Libre de Derecho. México, 2009, p.p. 12 y 13.

la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

193487. IV.1o.A.T.16 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Agosto de 1999, Pág. 799.

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

921879. 28. Segunda Sala. Novena Época. Apéndice (actualización 2002). t. III, Administrativa, P.R. SCJN, p. 173.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS. El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de auto tutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.

173672. 2a. XCIII/2006. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. t. XXIV, Diciembre de 2006, p. 238.

SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO. Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de "funcionario público" por el

de “servidor público”, a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos ‘todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal’, es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad.

Tesis Aislada, P. XV/2008, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, novena época, pleno, XXVII, febrero 2008, p. 18

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDE FINCARSE NO OBSTANTE QUE ÉSTOS SE ENCUENTREN SUJETOS A PROCEDIMIENTO PENAL POR LOS MISMOS HECHOS. La circunstancia de que un servidor público esté sujeto a proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, toda vez que los procedimientos de responsabilidad administrativa se instruyen para fincar exclusivamente la indicada responsabilidad por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, además de que conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambos procesos se desarrollan autónomamente. Esto es, como los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos tienen como finalidad que los que sean indignos del cargo sean separados de él (vía suspensión o destitución), queden inhabilitados por determinado lapso para ocupar otro cargo público, y obligados a resarcir el perjuicio económico causado, es indudable que tienen diversa naturaleza del procedimiento que se instaura de acuerdo a la legislación penal.

II.1.1. Responsabilidad política o constitucional

La responsabilidad política encuentra su fundamento en los artículos 109 fracción I y 110 Constitucionales, se presenta cuando, en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos incurren en actos u omisiones, en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho. Las sanciones se imponen mediante juicio político y consisten en la destitución o inhabilitación para el desempeño de la función pública de cualquier índole. Cabe destacar que la responsabilidad política no aplica a todos los servidores públicos, únicamente a los señalados en el referido artículo 110, como son:

... los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Para aplicar sanciones mediante juicio político, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la de Senadores, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y escuchado al inculpado.

Conociendo de la acusación, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, aplicará la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y otorgándole audiencia al acusado.

Cabe destacar que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores no admiten ningún medio de defensa y sólo durante el desempeño de su encargo y hasta posterior a un año, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público. Las sanciones que deriven del mismo deberán aplicarse en un período máximo de un año a partir de iniciado el procedimiento correspondiente.

Los gobernadores de los Estados responden no solo por violaciones a los principios contenidos en los ordenamientos locales, sino que son sujetos de responsabilidad en los términos de la Constitución Federal, como lo ilustra la siguiente jurisprudencia:

Tesis P./J. 2/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, febrero de 2000, p. 515.

JUICIO POLÍTICO. EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS ES SUJETO DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, los gobernadores de los Estados son sujetos de juicio político, en el ámbito local, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, siendo que a las Legislaturas Estatales corresponde emitir las normas tendientes a aplicar las sanciones por dicha responsabilidad oficial. Por su parte, el artículo 135 de la Constitución del Estado de Morelos, remite a los postulados del título cuarto de la Carta Magna Federal, que comprende a los preceptos señalados en primer término, con lo cual reproduce su contenido y alcance en cuanto al señalamiento de la responsabilidad de los servidores públicos estatales, reconociendo al citado funcionario como servidor público que puede ser sometido al procedimiento para resolver sobre su responsabilidad política, lo que se corrobora con lo dispuesto en ese sentido por el artículo 6o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad. No es óbice a lo anterior que los artículos 134 y 137 de la referida Constitución Local dispongan que al

depositario del Ejecutivo Estatal sólo se le podrá exigir responsabilidad por violación a ese ordenamiento, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, excluyéndolo de la relación de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político, porque de las exposiciones de motivos de la iniciativa y decreto de reformas de tales numerales, cuando introdujeron el sistema de responsabilidades de los servidores públicos estatales, se aprecia que su intención fue ajustar esa normatividad a lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, siendo además que los primeros resultan incongruentes con la remisión hecha por el artículo 135, la cual debe prevalecer, con apoyo en lo que dispone el artículo 41 de la Carta Magna Federal, que expresa la obligación de las entidades federativas de ajustarse a las prevenciones consagradas en esta Norma Suprema.

II.1.2. Responsabilidad Penal

De conformidad con lo previsto en la fracción II del artículo 109 Constitucional, existe responsabilidad penal cuando el servidor público incurra en actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local, por lo que únicamente las conductas que estén tipificadas como delictivas traen aparejada una responsabilidad de esta naturaleza. A su vez, el Título Décimo denominado “Delitos cometidos por los servidores públicos” del Código Penal Federal, establece y regula el tipo de delitos en que pueden incurrir los servidores públicos durante su encargo.

El artículo 111 de nuestra Carta Magna, establece el procedimiento previo para proceder penalmente en contra de los servidores públicos que por la naturaleza de su encargo y funciones cuenta con fuero constitucional, como se observa a continuación:

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

El artículo 212 del ordenamiento en cita, dispone que para efectos de este título, se considera servidor público:

... toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones del presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los previstos en este Título, en materia federal.

Asimismo, el ordenamiento antes referido, establece como delitos en los que incurren los servidores públicos, los siguientes:

El ejercicio indebido del servicio público (artículo 214); abuso de autoridad (artículo 215); desaparición forzada de personas (artículo 215-A); coalición de servidores públicos (216); uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217); concusión (artículo 218); intimidación (artículo 219); ejercicio abusivo de funciones (artículo 220); tráfico de influencias (artículo 221); cohecho (artículo 222); cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 Bis); peculado (artículo 223), y enriquecimiento ilícito (artículo 224).

Cabe destacar que el artículo 213 Bis el mismo ordenamiento, dispone que cuando los servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, incurran en los delitos de abuso de autoridad (artículo 215), intimidación (artículo 219) y cohecho (artículo 222), la pena prevista será aumentada hasta en una mitad y además se impondrá destitución e inhabilitación de 1 a 8 años para desempeñar un empleo cargo comisión públicos.

Por su parte, para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, se seguirá el procedimiento establecido para los funcionarios federales, pero la declaración de procedencia se hará para el efecto de que se comunique a la legislatura local a fin de que esta, en el ejercicio de su competencia, actúe como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de diputados y senadores en materia de responsabilidades, no admiten recurso alguno.

La responsabilidad por delitos cometidos durante su encargo por cualquier servidor público, será exigible según los plazos de prescripción establecidos en la legislación penal, pero nunca serán

inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen cuando el servidor público desempeñe algún cargo con fuero constitucional en los términos del artículo 111 de la Ley Suprema.

Asimismo, cabe señalar que cuando se presente una nueva denuncia contra un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 constitucionales, se deberán acumular hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, de los que se formularán en un solo documento las conclusiones que comprenderán el resultado de todos ellos.

II.1.3. Responsabilidad Civil

De Cupi y Carnelutti han definido a la responsabilidad civil

...como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en términos generales se concibe... como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.

Galindo Garfias, Ignacio, *Responsabilidad Civil en Diccionario Jurídico Mexicano*, t. P-Z, 5ª., Ed., Porrúa/UNAM/IIJ/ 1992, p.p. 2826-2827, citado por Sánchez García, A, visible en: <http://www.academia.edu>, consultada el 23 de agosto de 2014.

Por su parte, Ortiz Soltero menciona que:

La Responsabilidad civil aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasional, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública en todos sus niveles o a un particular, en tal caso está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 1ª. Ed., Porrúa, México, 1999, p. 254, citado por Sánchez García, A, visible en: <http://www.academia.edu>, consultada el 25 de marzo de 2015.

Es en este contexto que el antepenúltimo párrafo del artículo 111 Constitucional, establece que:

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

La responsabilidad civil de los servidores públicos, no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. Esto es, todos los servidores públicos sin excepción son responsables en esta materia, a través de la cual se incurre en ella por un hecho o ilícito civil o por un delito o falta oficial de acuerdo a lo previsto en el referido artículo 111.

Cabe mencionar, que en la tendencia internacional las responsabilidades en que incurren los servidores públicos, conducen a que la responsabilidad pública subjetiva, se transforme en una responsabilidad

pública objetiva, de pasar del derecho de pedir cuentas al agente público, al de ser indemnizados por el Estado, a consecuencia de cualquier perjuicio sufrido por causa de la actividad pública sin que haya deber legal de sufrirlo, esto es, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo anterior, de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y el último artículo 109 de nuestra Carta Magna que dispone que

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

II.1.4. Responsabilidad Administrativa

Su fundamento lo encontramos en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en su fracción III que:

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

El numeral 113 del mismo ordenamiento acota que:

El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que:

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones (que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que norman y orientan su conducta, al fin de salvaguardar los principios que la propia Ley fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

En este sentido, el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que:

... será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de responsabilidad administrativa establece que:

183409. VI.3o.A.147 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. t. XVIII, Agosto de 2003, p. 1832.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN SU CONFIGURACIÓN. En el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión. Omisión no es, pues, un simple no hacer nada, es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer. Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad), han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión. La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el deber legal de realizarla. La responsabilidad administrativa omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el ‘dejar de hacer’ a una consecuencia.

Tesis: I.4o.A. J/22, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, t. XVII, Abril de 2003, p. 1030.

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o

comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

Las sanciones administrativas previstas para este tipo de infracciones son la suspensión o la destitución del puesto, la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, la amonestación pública o privada de los servidores públicos y sanciones económicas.

A su vez, los medios de defensa contra las resoluciones administrativas que se dicten contra el servidor público que resulte responsable por la comisión de alguna de las conductas establecidas en la ley que dan lugar a responsabilidad administrativa, son optativos entre interponer el recurso de revocación o impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicha resolución.³⁷

II.1.5. Responsabilidad Resarcitoria

La responsabilidad resarcitoria se encuentra prevista en el artículo 74 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

En este tipo de responsabilidad el sujeto pasivo es el servidor público que directamente haya ejecutado el acto o incurra en omisiones que originen alguna responsabilidad resarcitoria, y subsidiariamente el servidor público jerárquicamente inmediato que, por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causa que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los

³⁷ “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal”. Diferenciar es conveniente, Participación de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la inauguración del ciclo de conferencias organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con motivo de la publicación de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el Auditorio de la misma Secretaría, en la Ciudad de México, el 21 de mayo de 2002.

mismos, en el caso de que algún particular participe en el acto que originó la responsabilidad resarcitoria será considerado responsable solidario, en términos de lo previsto en el artículo 52 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que dispone que:

Las responsabilidades resarcitorias para obtener las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes a que se refiere este Capítulo, se constituirán en primer término, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Observándose del precepto en cita que la responsabilidad resarcitoria responde a la idea de que el Estado pueda exigir del servidor público, el pago derivado de una irregularidad en el ejercicio del servicio público, y que cause daños y/o perjuicios al patrimonio o a la hacienda pública Federal, Estatal o Municipal, cuando se detecten irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación, administración de bienes, fondos, valores y de recursos económicos públicos, o bien, cuando se deriven de la sustanciación del procedimiento de reclamación patrimonial en los términos de la Ley de la materia.

La responsabilidad resarcitoria directa, se actualiza cuando el Estado, puede exigir del servidor público (cuando previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario, se determine que haya cometido una irregularidad en el ejercicio del servicio público), el pago de los daños y/o perjuicios causados al patrimonio o a la hacienda pública en sus tres niveles. Surge como una acción directa porque se deriva del propio procedimiento que se sustancia.

La responsabilidad resarcitoria indirecta, surge cuando el Estado puede exigir del servidor público cuando previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario, haya cometido una irregularidad en el ejercicio del servicio público, el pago de los daños y/o perjuicios causados a los gobernados y pagados por él a éstos, y que los mismos se traducen en daños o perjuicios en el patrimonio o a la hacienda pública del Estado o de los Municipios, en su caso. Surge como una acción en vía de regreso porque previamente debe de agotarse el procedimiento de responsabilidad patrimonial, para que surja el derecho de repetición, y a su vez haberse agotado el procedimiento administrativo disciplinario, para identificar al servidor público responsable al que se exigirá dicho pago.

II.2. La función pública

La palabra función significa actividad y lo público es lo relativo al pueblo y su representante el Estado; por lo tanto, la actividad del Estado será función pública³⁸ según Rafael *Bielsa*, citado por Leopoldo Burrel, es conveniente que

... por técnica jurídica se reserve el nombre de servicio público para toda actividad directa o indirecta de la administración pública,³⁹ cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas de un procedimiento de derecho público”. Esto es, la función pública es lo abstracto y general y el servicio público lo concreto y particular. La función pública es un concepto institucional; el servicio público actualiza y materializa la función. A su vez la función estatal es concretizada por los agentes estatales.

Burrel Huerta, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, Porrúa- Escuela Libre de Derecho. México, 2009, p. 25.

A su vez, la función pública tiene diferentes acepciones a saber, en cuanto a su etimología deviene del latín *administratio*, que significa la acción de administrar. En términos constitucionales y de conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la Carta Magna, la función pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. Distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En términos operativos, la función pública es la acción encauzada a lograr los propósitos de la comunidad, que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y la económica, compromete a las instituciones, autoridades, servidores y particulares a asumir y ejecutar las funciones, atribuciones o competencias propias del Estado, para la satisfacción del interés general o

³⁸ La función pública no es exclusiva del Estado aunque sea su ejecutor nato.

³⁹ La administración pública es un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de las personas, familias y grupos de la sociedad, así como el compromiso de desenvolverse con apego estricto a la legalidad y constitucionalidad, que son condiciones a cumplir para valorarla como una institución prudente y efectiva en la producción de los resultados de gobierno. La misión de la administración pública es relevante para la vida colectiva, porque es la vida misma de la sociedad, lo que significa que las acciones a desarrollar se orientan al logro de metas relacionadas con la seguridad de las personas y sus bienes; el desenvolvimiento pleno de las capacidades individuales y sociales, así como a la búsqueda de horizontes que tienen como objetivo último garantizar las condiciones fundamentales de vida en favor de la calidad irrenunciable que se relaciona con el bienestar y el desarrollo material de la sociedad civil. Uvalle, Berrones, Ricardo. “El control y la evaluación en la administración pública”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* [en línea] 2004, XLVII (septiembre-diciembre): [Fecha de consulta: 29 de julio de 2015] Disponible en: <http://www.redalyc.org>, ISSN 0185-1918.

comunitario.⁴⁰ En cuanto a lo funcional, es un instrumento de acción del Estado, que dicta y aplica las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes para la conservación y fomento de los intereses públicos, constituye un elemento estratégico para el desarrollo de la sociedad, que responde a un modelo que propicia los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.⁴¹

Con base en lo anterior, se puede concluir que en materia federal el Gobierno se sirve de la Administración Pública Federal, para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación. El sistema de Administración Pública Federal, en consecuencia, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al Titular del poder ejecutivo, quien se apoya para ello directamente en las Entidades y Dependencias de Estado para la consecución de sus fines, directamente encaminados al bienestar y el desarrollo de la sociedad en general.

II.3. El servicio público

No existe una definición formal de servicio público, nuestra Carta Magna realiza una clasificación de éste en sus numerales 73, 115, 116, 122 y 124 delimitando los que corresponden a cada orden de gobierno. Así, en el primer precepto establece cuales son los servicios públicos a cargo de la federación; en el segundo, a los Municipios; en el tercero, a las entidades federativas; en el cuarto, al Distrito Federal ahora Ciudad de México y en el quinto a las facultades residuales. Por lo tanto, es necesario acudir a la doctrina para identificar que se entiende por servicio público, encontrando los siguientes términos:

Jorge Olivera Toro, citado por Mauricio *Yanome Kesaki*, establece que el concepto de servicio público se caracteriza por

... la indeterminación de su contenido, y llega a la conclusión de que no es una figura jurídica verdadera; sino un complejo de fines sociales que las unidades administrativas deben proponerse y que dan lugar a institutos y relaciones de naturaleza divergente.

Yanome Kesaki, Mauricio, *Concepto de Servicio Público y su régimen jurídico en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 697, visible en: www.juridicas.unam.mx, el 8 de septiembre de 2015.

Para el maestro Ernesto Gutiérrez y González, la noción de servicio puede ser expresada

⁴⁰ Santofimio, J. *Tratado de Derecho Administrativo* 2002 y Muñoz, P. *Introducción a la Administración Pública México* 1997, visible en: <https://spc.conanp.gob.mx>, consultada el 15 de septiembre de 2015.

⁴¹ Muñoz, P. *Introducción a la Administración Pública*, México 1997 y Amaro, R. *Introducción a la Administración Pública* 1993, visible en: <https://spc.conanp.gob.mx>, el 15 de septiembre de 2015.

... desde un punto de vista de sentido amplio y otro restringido, entiéndase por el primero como la actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva, mientras estas subsistan. Mientras que el segundo lo expresa en los próximos términos: es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por si indirectamente, ya directa por medio de una persona empresa, para dar satisfacción mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya continúa, mientras ésta subsista.

Yanome Kesaki, Mauricio, Concepto de Servicio Público y su régimen jurídico en México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 697, visible en: www.juridicas.unam.mx, el 8 de septiembre de 2015.

Para el autor Jorge Fernández Ruiz, el servicio público es

toda técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante de derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante facultades particulares para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.

Yanome Kesaki, Mauricio, Concepto de Servicio Público y su régimen jurídico en México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 697, visible en: www.juridicas.unam.mx, el 8 de septiembre de 2015.

Para José Humberto Sánchez Gutiérrez, los servicios públicos se definen como:

... toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser desarrollada completamente sino por la intercesión de la fuerza gubernamental.

Sánchez Gutiérrez, José Humberto, El acto discrecional: Principios que lo rigen y su jerarquía, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.p. 357-358, visible en: www.biblio.juridicas.unam.mx, el 14 de septiembre de 2015.

Otra concepción de servicio público, lo establece como:

... aquella actividad desarrollada por los poderes públicos para atender necesidades de interés general que los individuos no pueden satisfacer aisladamente y que, en su organización y funcionamiento, se encuentra sometida a un régimen jurídico especial de Derecho Público.⁴²

Para Mauricio *Yanome*, el servicio público es una actividad derivada de la función administrativa cuyos realizadores se apoyan en la obra pública existente, en su ampliación o construcciones nuevas, para la continua, eficaz y regular satisfacción de un interés general o colectivo.⁴³

Estas prestaciones son de carácter fundamentalmente material o técnico, no implican el ejercicio de autoridad y tratan de procurar utilidades de las que pueden beneficiarse los individuos singularmente considerados. Las prestaciones indicadas no tienen por objeto satisfacer cualquier tipo de necesidades

⁴² *Ídem.*

⁴³ *Yanome Kesaki, Mauricio, Concepto de Servicio Público y su régimen jurídico en México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 698, visible en: www.juridicas.unam.mx, el 8 de septiembre de 2015.*

públicas, sino sólo aquéllas que puedan calificarse de esenciales; es decir, aquéllas vinculadas a la satisfacción de derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos. Como se deduce de su propia denominación, un servicio esencial es aquél del que no se puede prescindir. En consecuencia, su gestión ha de materializarse en prestaciones regulares y continuas.

Por lo tanto, el servicio público es la titularidad del sector o de la actividad concreta asumida por la Administración Pública, la existencia de esta reserva exclusiva en favor de los poderes públicos determina, el monopolio de éstos sobre tales servicios. En consecuencia, quedan excluidas del concepto aquellas técnicas para garantizar la prestación de servicios esenciales que admiten la libre concurrencia sobre ellos.

Finalmente, el servicio en cuestión ha de estar sometido en su organización y funcionamiento a un régimen jurídico de Derecho Público, lo que supone, por consiguiente, el establecimiento de diversas prerrogativas a favor de la Administración titular de aquél. Lo anterior se explica en atención a la esencialidad de los intereses protegidos, cuya satisfacción debe garantizarse en todo caso, debiendo prevalecer esta finalidad sobre los intereses particulares e incluido el propio gestor material del mismo.⁴⁴

II.4. El servidor público

De conformidad con lo previsto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reputan como servidores públicos:

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

La doctrina define como Servidor Público a quien presta sus servicios al Estado, con el propósito de atender alguna de las atribuciones o tareas legalmente asignadas a aquél; esto es, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza al servicio del Estado, deberá ser considerada un servidor público.

⁴⁴ Macorano, José Luis, “Algunas reflexiones acerca de la noción de servicio público”, visible en: <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl>, consultada el 15 de diciembre de 2014.

A su vez, todas las acciones de los servidores públicos están dirigidas a las necesidades e intereses de la sociedad,⁴⁵ desempeñan un empleo, cargo o comisión subordinada al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia. Por lo tanto, los Servidores Públicos pueden realizar únicamente aquello que expresamente la Ley les faculta, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 Constitucional que dispone:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

El incumplimiento de las obligaciones anteriores, podrá tener como consecuencia las siguientes sanciones:

- Amonestación privada o pública;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la

⁴⁵ García Ramírez, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, Instituto Nacional de la Administración Pública-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p.p. 9-11.

inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de la Función Pública, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

II.4.1. Principios que rigen a los servidores públicos

De conformidad con lo previsto en los artículos 113 de la Constitución Federal y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, están obligados a observar los principios de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y que consisten en:

El principio de legalidad, también previsto en el artículo 16 Constitucional,⁴⁶ consiste en someter la actuación de autoridades y personal que se encuentran al servicio de la Administración a los criterios y parámetros legalmente establecidos. Esto es, el actuar del servidor público se deberá apegar a la Ley y demás disposiciones de jurídicas y administrativas que rigen la función pública.

El principio de honradez, se refiere a que el servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

⁴⁶ Para el autor *Luigi Ferrajoli*, “el principio de legalidad viene a configurarse como el principio constitutivo de la experiencia jurídica moderna; en cuanto fuente de legitimación de las normas jurídicas vigentes y, por otra parte, de las válidas, es efectivamente constitutivo del moderno estado de derecho positivo y al mismo tiempo del moderno estado de derecho; en cuanto principio de reconocimiento de las propias normas como empíricamente dadas o positivas, es constitutivo de la moderna ciencia del derecho como disciplina empírica o positiva, a la que sirve para determinar y al mismo tiempo circunscribir su objeto.

Entendido como fuente jurídica de legitimación, el principio de legalidad representa un postulado jurídico del *iuspositivismo* sobre el que descansa la función garantista del derecho frente al arbitrio. Se puede incluso afirmar, con aparente paradoja, que la idea de legalidad como fuente exclusiva y exhaustiva de derecho positivo nació precisamente como una instancia iusnaturalista de racionalidad y de justicia.

Legalidad. Implica adecuación de los actos de autoridad a la ley. Importa una garantía constitucional establecida en el artículo 16 del Código Supremo de México, que dispone que Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Asimismo, el principio de legalidad responde a la contraposición entre “el gobierno de los hombres” y “el gobierno de las leyes”, según la cual, en el primer caso, los gobernados se encuentran desprotegidos frente al arbitrio o arbitrariedad del gobernante y, en el segundo, los súbditos cuentan con elementos para conocer los límites y alcances del ejercicio de la autoridad. Esta dicotomía encierra un juicio de valor: donde impera la legalidad los gobernados gozan de certeza y seguridad jurídica y disfrutan, en principio, de igualdad frente a la ley conforme al ideal griego de *isonomía*; donde la legalidad es un principio ausente, los gobernantes cuentan con un margen discrecional absoluto para afectar la vida de sus súbditos. visible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>, consultada el 14 de agosto de 2015.

Por lo que su conducta deberá ajustarse a los principios morales de la sociedad y con ello evitar una afectación al interés y a la hacienda pública.

El principio de lealtad, es aquél que se refiere a que el servidor público acepta los vínculos implícitos en su adhesión a la institución a la que pertenece, de tal modo que refuerza y protege, en su trabajo cotidiano, el conjunto de valores que aquella representa. Por lo que las obligaciones de los servidores públicos siempre deberán estar por encima de los intereses personales y que los recursos que se le asignen serán utilizados exclusivamente para el fin correspondiente.

El principio de imparcialidad, consiste en que el servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

El principio de eficiencia es el grado de energía, colaboración y dedicación que debe poner el servidor público para lograr, dentro de su jornada de trabajo y según sus aptitudes, el mejor desempeño de las funciones encomendadas. Esto es, el servidor debe cumplir con sus obligaciones para lograr los resultados que se esperan mediante la correcta utilización de los recursos que les sean asignados.

Molina Suárez, César de Jesús, “Derechos y deberes del personal al servicio de la administración”, visible en: <https://www.scjn.gob.mx>, consultada el 30 de junio de 2015.

II.5. El Control

Etimológicamente la palabra control se identifica con las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *espectatio*, *-onis* y *judicium*-, con ello se alude a diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía.⁴⁷

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra control significa comprobación, inspección, fiscalización e intervención.⁴⁸

La doctrina jurídica entiende por control a la actividad de carácter registral o técnica encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos.

Para el autor Rodolfo Lara Ponte, citado por Daniel Márquez Gómez, el control es:

Una herramienta para asegurar que las actividades de los órganos del Estado se ajusten a la legalidad, para advertir su desempeño institucional y optimizar resultados, alcances y evitar así desviaciones, retroalimentando al sistema a través de la toma de decisiones preventivas y correctivas, con el propósito de obtener la armonía entre la planificación y la administración.

⁴⁷ Márquez Gómez, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 28, México, 2003, p. 22.

⁴⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. España, 2002.

Márquez Gómez, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 28, México 2003, p. 23.

Para Cecilia Liconá Vite, la palabra control:

tiene un sentido amplio, cuyo significado lingüístico abarca las acciones de revisar, fiscalizar, comprobar, verificar, inspeccionar y vigilar, aunque también se emplea para designar actividades como las de registrar, intervenir, someter, dominar, mandar, gobernar, dirigir, preponderar y frenar. Esta pluralidad de significados, en el Estado constitucional, está orientada principalmente a fiscalizar la actividad del poder y evitar abusos.

Aragón, Manuel. *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p.p. 181, 191, 192, 241, 247, 249 y 251, citado por Liconá Vite, Cecilia, “Fiscalización Superior, Análisis de Derecho Comparado, Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América”, Revista Quórum Legislativo 99, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Enero de 2007, México.

En palabras del autor *Marcel Waline*, citado por Luis José Béjar Rivera y Alejandro Orrico Gálvez, por control se refiere a:

... la verificación de la conformidad de una acción (en la especie, una actividad administrativa) con una norma que se impone a ésta; esta norma puede ser jurídica (control de regularidad) o una norma de correcta ejecución (control de rentabilidad o de eficacia).

Béjar Rivera, Luis José y Orrico Gálvez, Alejandro, “El Control Administrativo en México”, Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, visible en: <http://revistaderecho.um.edu>, consultada el 26 de septiembre de 2015.

Para Alejandro López Olvera, en el ámbito jurídico, el control se refiere a:

... la actividad de carácter registral o técnica encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público con la obligación de pronunciarse sobre ellos.

López Olvera, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad de la Administración Pública*, Editorial Novum, México, 2014.

A su vez, el control administrativo no es:

... sino un medio de contribuir a asegurar esa preminencia del derecho, al asegurar la juridicidad de la actividad administrativa, encuentra su fundamento que tiende a proteger; y que es lo que establece, estructurando poderes balanceados, limitados y recíprocamente controlados.

López Olvera, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad de la Administración Pública*, Editorial Novum, México, 2014.

Para el autor José Luis Vázquez Alfaro, citado por citado por Luis José Béjar Rivera y Alejandro Orrico Gálvez, el control cuenta con las siguientes características:

- a) El control administrativo se realiza siempre por una autoridad perteneciente a la administración activa.

- b) El control administrativo puede ser activado en forma espontánea por la propia autoridad administrativa o puede ser provocado mediante la interposición de un recurso.
- c) Este control tiene por objeto revisar la legalidad o la oportunidad del acto sometido a examen; cabe señalar que la revisión de la oportunidad del acto administrativo está francamente limitada en el Derecho Administrativo mexicano, y se conserva prácticamente como una figura doctrinal.
- d) La Administración Pública, en principio, puede revocar o modificar, nulificar o anular sus propios actos o actos de sus funcionarios subordinados, siempre y cuando estos actos no contengan un beneficio o resultado favorable, pues esta clase de actos, para su revocación requieren de la intervención jurisdiccional vía acción de lesividad en el juicio contencioso administrativo.
- e) El control administrativo no se encuentra sometido a las reglas del procedimiento jurisdiccional.

Béjar Rivera, Luis José y Orrico Gálvez, Alejandro, “El Control Administrativo en México”, Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, visible en: <http://revistaderecho.um.edu>, consultada el 26 de septiembre de 2015.

Asimismo, el citado autor José Luis Vázquez Alfaro, establece que existen tres tipos de control en relación con el objeto:

- de legalidad o de regularidad,
- de oportunidad y
- de gestión.

El control de legalidad o de regularidad, tiene por objeto la verificación de que el acto u operación se haya realizado con estricto apego al principio de legalidad, esto es, que durante la ejecución del mismo, éste se haya realizado de conformidad a la normatividad aplicable.

El control de oportunidad, consiste en la concordancia entre la acción u operación controlada, con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas respectivos. Este tipo de control atiende, en muchas ocasiones, más a elementos políticos que otra cosa, pues se vincula directamente con el momento y condiciones en que se ejecuta un determinado programa o acción específica del mismo.

Finalmente, el control de gestión, consiste en revisar la congruencia de los resultados de la acción administrativa con los programas y finalidades permite realizar un examen de la eficacia de los actos y operaciones.

De lo anterior, se observa que el control se ejerce de manera bidireccional entre los órganos de gobierno y de representación, con la finalidad de generar situaciones de simétricas compatibles con

un sistema constitucional, y evitar la configuración de áreas de poder ajenas al control. Destaca que todo poder aun siendo legítimo y democrático, confiere el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, razón por la cual surge la necesidad de establecer frenos y controles, con la necesaria interacción de todos los poderes, a fin de promover, equilibrios y contrapesos y fomentar la vigilancia de tipo circular.⁴⁹

El control puede definirse como un sistema de reglas, procedimientos y operaciones que tienen como fin contribuir a la regulación efectiva de los asuntos, problemas, trámites, demandas y formas de respuesta que se relacionan con las actividades y responsabilidades de la administración pública. En este sentido, las reglas, los procedimientos y las operaciones significan un orden regulatorio, lógico, institucional y pragmático que se orienta a cumplir las tareas gubernamentales y administrativas que son la base del comportamiento efectivo del Estado.

El orden regulatorio es normativo, prescriptivo y positivo, y en él, el control es un modo de conseguir resultados atendiendo a la premisa de que el esfuerzo cooperativo y las coordinación de los responsables de la institucionalidad, son condiciones insoslayables para que la administración pública no sea campo de controles improductivos, onerosos y abigarrados.

El orden regulatorio de los controles... tiene su origen en el diseño de las normas y reglas que se han de traducir al terreno de la factibilidad para que aumenten los rendimientos crecientes de la administración pública. La compatibilidad entre el diseño y la factibilidad de los controles es requisito para evitar una cadena de incumplimientos, vacíos legales, imprecisión reguladora, omisiones, duplicidades, dilaciones e indolencias que dañan la consistencia de la institucionalidad.

En consecuencia, la distinción entre los tipos de control es importante para situar la utilidad aplicada del control en los procesos de regulación que es indispensable ordenar.

Uvalle, Berrones, Ricardo. “El control y la evaluación en la administración pública”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales en línea 2004, XLVII (septiembre-diciembre), p.p. 56-63: visible en: <http://www.redalyc.org>, consultada el 14 de agosto de 2015.

II.5.1. La función del control

Cada organización política o social necesita órganos de control y vigilancia que permitan prevenir, descubrir y evitar las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las

⁴⁹ Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 128, citado por Licona Vite, Cecilia, “Fiscalización Superior, Análisis de Derecho Comparado, Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América”, Revista Quórum Legislativo 99, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Enero de 2007, México.

normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, las metas y los objetivos previstos.

La fiscalización o vigilancia, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, de las dependencias y de los servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado tiene como propósito determinar si su actuación se llevó a cabo con apego a la normativa jurídica vigente.

En la Administración Pública Federal, el control se divide en el ámbito interno y externo, entendiéndose por el primero el conjunto de mecanismos implementados al interior de las instituciones gubernamentales con objeto de examinar el avance del cumplimiento de sus metas y objetivos y la adecuada administración de los recursos y de los riesgos inherentes. Asimismo, tiene como propósito perseguir el logro de los objetivos institucionales; constituye a su vez, un proceso de auto vigilancia que debe proporcionar eficacia y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de la información financiera y operativa y cumplimiento de las leyes y normatividad aplicable. Además tiene por objeto contar con disposiciones adecuadas que permitan a las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República observar la reducción y simplificación administrativa en materia de control interno, con la finalidad de aprovechar y aplicar de manera eficiente los recursos y los procedimientos técnicos con que cuenten dichas instituciones, proporcionando un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos de la institución.⁵⁰

Por lo que se refiere al control externo, éste es realizado por los órganos de fiscalización superior y tiene como tarea principal revisar que todo ente gubernamental cumpla con la obligación de entregar cuentas claras y transparentes sobre el ingreso y destino de los recursos asignados en el Presupuesto Federal; así como en la presentación de los logros alcanzados en el ejercicio correspondiente.⁵¹

II.5.2. La rendición de cuentas o *accountability*

La rendición de cuentas es:

... un elemento central de las democracias que se refiere a la obligación de los actores públicos de ofrecer información, explicación y justificaciones respecto de sus actos de manera que los ciudadanos puedan discernir

⁵⁰ Acuerdo por el que se expiden las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010.

⁵¹ Portal, Juan M. *Fiscalización y control interno*, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, octubre de 2010.

si el gobierno está actuando en línea con el interés general o el bien común y sancionar las desviaciones identificadas.

Ugalde, Luis Carlos, "Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México". IFE, 2002, citado por Velasco Sánchez, Ernesto. "Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿un enfoque basado en resultados?", Cuadernos sobre la rendición de cuentas. Número 3, Secretaría de la Función Pública. México. 2011.

Por *accountability* o rendición de cuentas, se entiende que las acciones de un actor están sujetas a ser inspeccionadas y valoradas tomando como referencia un conjunto de normas, principios o estándares relativos a lo que se considera un buen comportamiento.⁵² Sin embargo, los mecanismos institucionales de la democracia representativa, que definen un conjunto de pesos y contrapesos entre poderes, aunado a una serie de derechos ciudadanos para exigir cuentas a sus representantes, no agotan el problema del "alineamiento" entre los intereses públicos o generales y el comportamiento del gobierno.⁵³

Por el contrario el funcionamiento cotidiano de las instituciones ha requerido la generación de diversos mecanismos de rendición de cuentas de carácter administrativo. La complejidad del gobierno contemporáneo exige cada vez más mayores niveles de delegación de capacidades de decisión y acción hacia estructuras administrativas o hacia organizaciones sociales y privadas especializadas, lo que genera problemas de control y coordinación importante, así como un alto riesgo de insensibilidad frente a las necesidades y demandas de la ciudadanía.

II.5.3. La evaluación y control de la gestión pública

El desempeño de las instituciones administrativas en la sociedad contemporánea, es una tarea que exige responsabilidad y eficacia, dado que a ellas les corresponde dar cumplimiento a una diversidad de objetivos, metas y políticas que se orientan hacia el espacio de lo colectivo, que es la justificación más acreditada para preservar el bien común.

El sentido público de la administración pública implica que:

... su forma de obrar se sustente en un conjunto de normas positivas que le confieran legalidad para que sus acciones se lleven a cabo con apego a la razón institucional, para no ceñirse a la política de discrecionalidad, la

⁵² Day, Patricia y Rudolf Klein, *Accountabilities in Five Public Services, London, Tavistock* 1987, citado por Velasco Sánchez, Ernesto, *op. cit.*

⁵³ El Banco Mundial define a la Rendición de Cuentas, como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes y principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna. *Ídem.*

cual responde más al mundo de la subjetividad sin restricciones, no a la objetividad que debe caracterizar a la autoridad pública cuando ejerce el poder en la modalidad de tomar decisiones y movilizar recursos.

...

En consecuencia, su intervención reguladora y promotora le confiere un lugar destacado en el trazo de las decisiones colectivas y en la adopción de las políticas que apuntan por la senda de la calidad de vida. Por ello, sin el papel de la administración pública en la sociedad, no es posible desarrollar los elementos fundamentales de la vida asociada, ni tampoco es factible conseguir que la vida privada sea fuente de iniciativas y recursos que pueden aprovecharse en términos de cooperación institucional.

En la sociedad moderna, la administración pública es producto de diseños institucionales que la conciben para dar cumplimiento efectivo a los objetivos compartidos y las tareas que se definen con alcance público - social. En este caso, la forma de Estado en la cual se organiza la vida de la administración pública es la que corresponde al Estado de derecho.

Uvalle, Berrones, Ricardo. "El control y la evaluación en la administración pública", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales en línea 2004, XLVII (septiembre-diciembre), p.p. 56-63: visible en: <http://www.redalyc.org>, consultada el 14 de agosto de 2015

En base a lo anteriormente señalado, se observa que el poder se encuentra sujeto a reglas que establecen tanto su competencia como las restricciones que debe acatar de manera puntual; si bien es cierto que el poder se acepta y reconoce como un atributo del Estado, también lo es que se encuentra sometido a las normas constitucionales y legales que le dan sentido a su esencia y modo de obrar; esto es, el poder democrático es aceptado siempre y cuando no se deposite en una sola instancia, sino en las tres instituciones que garantizan el equilibrio y la funcionalidad del Estado moderno a saber: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Judicial.

Así, el poder democrático se ha diseñado de acuerdo a un sistema de pesos y contrapesos, con el objeto de evitar su uso arbitrario, ciego y sordo; razón por la cual, la división de poderes, así como las formas de coordinación y colaboración, constituyen atributos que se han institucionalizado para que el Estado sea la organización política de la sociedad. Para lo cual, el Estado moderno tiene la base de su contundencia material en el Poder Ejecutivo, y en éste, la Administración Pública que como medio legal y legítimo asegura su conservación como organismo de poder, a través de un cuerpo de funcionarios debidamente capacitados y profesionales, que se encargan del desarrollo de los actos para responder a los imperativos del bien público a saber: la burocracia.

Consecuentemente, el poder ejecutivo tiene como elementos de apoyo tanto a la administración pública como a la burocracia profesional, y en ese sentido, el cumplimiento de las atribuciones a su

cargo, deviene de la autorización del Poder Legislativo, que es el encargado de producir y aprobar las leyes que son de interés público.⁵⁴

El Poder Legislativo crea a la Administración Pública como un tipo de institución, definiendo su perfil, atribuciones y responsabilidades para que frente a la sociedad. El diseño institucional de la administración pública es determinante para identificar su capacidad de coordinación, su modo de obrar y su misión en relación a otras estructuras de poder.

La administración pública moderna está sujeta a la razón jurídica e institucional; en razón de que tiene su origen y sustento en los valores del constitucionalismo y el reconocimiento de las normas positivas del derecho que son la plataforma para la organización y el ejercicio de las atribuciones que le corresponden y en el segundo caso, esto es, la razón institucional se origina desde el momento en que su compromiso es con la sociedad, las personas, los ciudadanos y la amplitud de la vida pública, y de ese modo, las reglas que debe cumplir tienen como característica la universalidad, la generalidad, la abstracción y la impersonalidad. Ambas razones, organizan el ámbito de competencias de la administración pública, la cual se origina en el Poder Legislativo en cuanto institución que representa a la sociedad en el Estado. Por lo tanto, la precisión o imprecisión sobre las atribuciones de la administración pública, no dependen de ella misma, sino de la relación que guarda el Poder Legislativo con el Ejecutivo, y del tipo de régimen político vigente en la sociedad. Los congresos o parlamentos respecto a la administración pública, evitan la discrecionalidad que pudiera derivar de una visión unipersonal del poder, no a la posición que se sustenta en la importancia de las reglas del derecho positivo que tienen como punto cardinal la imparcialidad ante los hechos y situaciones que exigen la intervención de la autoridad pública.

La administración sujeta a normas, es el paradigma más acabado del poder responsable ante la sociedad y los ciudadanos, pero la responsabilidad del Poder Legislativo al crear a la Administración Pública, consiste en no perturbar su funcionamiento ni someterla a reglas que alteren su efectividad tal y como sucedió con los gobiernos congresionales, los cuales son la negación de la división y colaboración de poderes desde el momento en que la rama legislativa despoja al responsable de la administración pública, tanto de las atribuciones que le conciernen, como de los principales colaboradores que son la base en las tareas de dirección y ejecución, consumándose desde esta perspectiva, se consuma la usurpación de funciones desde la instancia legislativa, lo que provoca la

⁵⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. *op. cit.* p.p. 56-63.

debilidad institucional y política del presidente de la República. Si la naturaleza de la administración pública es principalmente la ejecución de las normas positivas para asegurar la conservación⁵⁵ productiva de la sociedad, debe haber claridad en las atribuciones que le corresponden para dar cumplimiento a la potestad del Estado de derecho.⁵⁶

La claridad y precisión de las atribuciones legales, es condición necesaria para cumplir el contenido de los ordenamientos reglamentarios, en razón de que lo legal y lo reglamentario se caracteriza por el grado de compatibilidad precisa para la mejor ejecución de las normas del derecho público y privado: lo anterior, en razón de que si lo legal y lo reglamentario no son compatibles para el cumplimiento a los fines colectivos, se provoca que el desempeño de la administración pública sea errático, indeterminado y desarticulado, lo cual se traduce en costos negativos que dañan la productividad y la eficiencia de la sociedad. Cuando se trastoca el sistema de redes articuladas que sustentan su operación y resultados, se da paso a duplicidades, insuficiencias o deficiencias que afectan de modo directo a los ciudadanos, las empresas y demás organizaciones sociales que necesitan de los bienes y servicio que el Estado produce y por consiguiente nos encontramos en un Estado sin avance y que por ende no cumple con sus objetivos.

Considerando que la institucionalidad significa capacidad para definir reglas, procedimientos y operaciones para atender y solucionar con efectividad las múltiples demandas de la sociedad, la carencia de ésta implica que la administración pública carece de las aptitudes idóneas para estabilizar problemas, articular los conflictos de interés y dar salida funcional a las demandas en competencia, mismas que se nutren con la pluralidad democrática. Las fallas en la institucionalidad repercuten directa e inmediatamente en el desprestigio de la propia administración pública, y crean un ambiente de irritación, inconformidad y apatía con respecto a las instituciones y por ende a las normas, que disminuye el capital político de los Estados que es la gobernabilidad. Las fallas de operación son dañinas para la institucionalidad de la vida estatal, y en ese sentido, el centro más visible de dichas fallas es la administración pública, porque tiene como objetivo la atención efectiva de los problemas sociales, y también el reto de implementar acciones que tengan como efecto final, la confianza de los ciudadanos y la capacidad acreditada en la solución de los problemas vinculados a sus condiciones de

⁵⁵ Rabasa, Emilio. *La constitución y la dictadura*, Editorial Porrúa, México, 1981, p.p. 1-70, citado por Uvalle Berrones, Ricardo. “El control y la evaluación en la administración pública”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* [en línea] 2004, XLVII (septiembre-diciembre): [Fecha de consulta: 29 de julio de 2015] Disponible en: <http://www.redalyc.org>, ISSN 0185-1918.

⁵⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *op. cit.* p.p. 56-63.

vida. Por lo tanto, los movimientos y acciones de carácter administrativo resultan vitales para la construcción y consolidación de la institucionalidad estatal, dado que sin ella, la autoridad pública se expone a votos de censura y castigo que son el indicador más fehaciente de la desconfianza en las instituciones administrativas además de la inobservancia a las normas jurídicas y a las instituciones, con el riesgo latente de incurrir en la anarquía afectando directamente a la sociedad y su calidad de vida y desarrollo.⁵⁷

II.5.4. Carácter sustantivo del control en la institucionalidad

Se observa que la administración pública, se caracteriza por la implementación de los sistemas de control que utiliza en los diversos tramos de la vida institucional, los cuales son producto del tipo de institución que lo concibe tomando en cuenta valores culturales, la capacidad instalada de la propia institución y la posición de los actores interesados en la definición de las reglas de operación.

El control es fundamental para traducirlo al mundo de las reglas y operaciones que son las que justifican su razón de ser, es producto de reglas, acuerdos y apoyos que son indispensables para convertirlo en una práctica efectiva de la administración pública. Además constituye un medio de la acción administrativa, no en un fin en sí mismo, en el que su lógica es regulatoria, preventiva y correctiva, que se traduce en acciones de vigilancia, supervisión, inspección y fiscalización, que se encadenan hasta configurar un sistema de gestión pública que debe ser eficaz, adaptativo y flexible que por su importancia, se deben diseñar en razón de cada uno de ellos, y lo más importante, es que el control debe contribuir a la regulación efectiva de las conductas formales e informales que se desarrollan en las organizaciones.

En la administración pública, el control es parte activa de los procesos de gestión que dan vida a las políticas y los programas; por consiguiente, no existe el mejor o peor de los controles, sino que los mismos deben tener como punto de referencia la congruencia que guardan con la institución que los concibe y formaliza. La congruencia del control, depende de la calidad y pertinencia de su diseño y para entenderlo es necesario identificar el objetivo, alcance e instrumentos a utilizar. Lo anterior, implica que el control debe rebasar su ángulo administrativista para comprenderlo en la noción de gobierno, es decir, en la óptica de la regulación, que es al mismo tiempo, la definición de las reglas del juego que deben cumplir las organizaciones públicas.

⁵⁷ *Ibidem.* p.p. 44-48.

La regulación significa la determinación de autorizar y prohibir tipos de conducta para que los cuadros de mando y los operativos, se ciñan a las reglas que deben observar en favor del esfuerzo cooperativo. Además, la regulación alude a normas, procedimientos, procesos y sistemas aplicables al desarrollo de políticas y programas, que como acción gubernamental, le corresponde a la administración pública diseñarlos y aplicarlos de acuerdo a sus objetivos y metas.

Los controles constituyen un elemento básico en la organización y el ejercicio del mismo, necesarios para entender el funcionamiento y naturaleza de la administración pública, además los controles permiten regular personas, instancias, procesos y programas que contribuyen a no bloquear, sabotear o frenar las acciones de gobierno, para garantizar la articulación de lo heterogéneo y aún lo disímulo de las organizaciones hacia el cumplimiento de las metas colectivas. Contrario a lo anterior, el control sin referencia de su aplicación institucional, carece de sentido, hasta convertirse en una práctica que desalienta y obstruye el trabajo efectivo de la administración pública. El control no tiene alcance por sí mismo, sino que se concreta en diversas conductas, acciones y formas de desempeño que indican cómo los ámbitos interrelacionados de la administración pública tienen capacidad o no para conseguir acciones de coordinación.

Derivado a que la administración pública es una organización compleja que debe cumplir con tareas de interés común, su efectividad se enlaza con las funciones de dirección, coordinación, programación e implementación que fungen como plataforma que impulsa sus movimientos en la sociedad. Éste referente es fundamental para que los controles administrativos sean consecuentes con los valores, objetivos y metas que se han de cumplir, y que además indican, cómo las autoridades electas y los funcionarios designados, tienen el compromiso de preservar al Estado, procurando el desarrollo efectivo de la sociedad. Cuando los controles se conciben en la solemnidad de las instancias decisorias, sin atender a la naturaleza de la propia administración pública, sobreviene la guerra de guerrillas entre los responsables de dirigir e implementar los programas públicos.

La esencia del control es autorizar, prohibir y vigilar que las normas autorizadas permitan el cauce de los procesos que se generan tanto en el interior de la administración pública, como en el cumplimiento externo de los programas públicos.

Así, el *control ext ant* y el *control ext post*, son la faceta temporal y espacial de del mismo para entenderlo en la diversidad y complejidad de la vida institucional. El *control ext ant* alude a las condiciones que favorecen la racionalidad normativa desde el momento en que se cumple con la

vigencia y disposición de las reglas y procedimientos que es necesario tener para orientar con certidumbre las acciones de regulación. El control *ex post* se refiere al modo de utilizar los instrumentos que permiten conocer en tiempo real la información que se deriva del cumplimiento de los objetivos, metas y proyectos a cargo de instancias y responsables.

Este tipo de control se caracteriza porque verifica el grado de cumplimiento entre lo propuesto y lo alcanzado, destacando los aspectos específicos que sustentan la operación en conjunto de las instituciones administrativas.⁵⁸

II.5.5. Carácter sustantivo de la evaluación en la institucionalidad

El cumplimiento o no de los programas gubernamentales, le concierne de manera predominante a la administración pública, entendida como la institución responsable de organizar los esfuerzos que se encaminan al mejor aprovechamiento de los recursos públicos para hacer efectivo el mejoramiento constante de las condiciones y relaciones de vida en la sociedad. En la época contemporánea corresponde a las instituciones, el diseño de los planes y programas públicos, resultando crucial, el cómo se cumple, así como su impacto final en los ciudadanos, a través de la evaluación. Si los gobiernos son instituciones creadas para atender y resolver problemas, así como conseguir resultados efectivos a favor del bien común, no hay duda que las tareas de evaluación son fundamentales para contrastar intenciones definidas con resultados obtenidos. La valoración de la acción de gobierno es al mismo tiempo la valoración de las acciones administrativas, debido a que son el medio que relaciona al gobierno con los ciudadanos. En consecuencia, la evaluación es una tarea que orienta y esclarece con base en información viva y confiable, el desempeño institucional de la administración pública. La información que se genera con la evaluación es relevante para puntualizar aciertos, conocer errores, destacar deficiencias e identificar fallas de operación que permitirán corregir las deficiencias para proporcionar un mejor resultado en favor de la ciudadanía y del bien común.

La evaluación es un ejercicio orientado a reconocer capacidades acreditadas; o bien, a localizar los errores y fallas que deben ser eliminados, tiene efectividad cuando se analizan los momentos en que la administración pública ingresa plenamente a la implementación; esto es al cumplimiento previsto de los programas gubernamentales. Además en los procesos de implementación se obtiene información realista que favorece el conocimiento respecto de la implementación del “Servicio Público de Carrera en México”, o incumplimiento de los objetivos y metas. En este sentido, la

⁵⁸ *Ídem.*

evaluación no concluye al ubicar la relación de los insumos con el producto que es propia de los esquemas administrativistas tradicionales, sino que su eficacia depende de la valoración que se realiza sobre la calidad operativa de las políticas públicas. La valoración sobre las metas sustantivas de la administración pública, es la pauta que permite distinguir entre la evaluación de los medios y la evaluación de los resultados finales.

La valoración sobre el desempeño de la administración pública es de gran relevancia, dado que es la institución que moviliza los principales recursos del Estado, y es la responsable de transformar en acciones diversas la mayoría de los programas públicos que responden a las demandas plurales de la sociedad que permiten su desarrollo. Resulta de suma relevancia la evaluación de la administración pública, con respecto a los valores y los hechos porque son la piedra angular que nutre la legitimidad que la acredita como la institución necesaria, útil e imprescindible para la vida productiva de la sociedad. En consecuencia, los valores y los hechos son las esferas que dan sentido a la relación de confianza que establece con el público ciudadano.

A su vez, los valores son los distintos compromisos que la propia administración pública tiene con la vida colectiva en materia de alimentación, seguridad, bienestar, democracia, educación, justicia, desarrollo, salud, recreación, vivienda entre otros, y derivado de la situación actual es pertinente adicionar como un valor el combate a la corrupción que afecta el cumplimiento de los valores antes señalados, los cuales constituyen una oferta de políticas públicas que generan expectativas ante los grupos civiles y ciudadanos. Toda oferta de políticas públicas significa el compromiso de la autoridad ante la colectividad organizada, y en esa tarea, la administración pública es la puerta de entrada que se erige como la depositaria de los valores que deben cumplirse a través de las políticas públicas. Las políticas como valores, refrendan el compromiso de la administración pública con los capítulos que se refieren a la calidad de vida de su población, que se materializa a través de los hechos, que constituyen el compromiso que tiene la administración pública con la sociedad, establecidos en las políticas públicas, cuyos resultados finales se traducen de manera inevitable en mayor o menor calidad de vida; en avances modestos o en logros significativos; en la disminución efectiva de la exclusión social o en el aumento de la misma; en la ampliación de la oferta de empleo para la población productiva o en la multiplicación de los niveles de desocupación; en la reducción de la deuda pública o en el acrecentamiento de los niveles de endeudamiento; en el aumento significativo de la seguridad social o en el freno de su cobertura indispensable; en favorecer a la democracia como sistema de vida o fortalecer para desventaja de la vida pública emprendedora, las prácticas del autoritarismo. Los

hechos son el saldo final de la acción de gobierno, y con ello, la capacidad o incapacidad de la administración pública para conseguir los resultados deseados, esperados y comprometidos.

Cuando los hechos son distantes de los valores ofrecidos o comprometidos a través de las políticas públicas, sobrevienen condiciones de desprestigio para la administración pública, así como para los responsables de la dirección política de la sociedad, la distancia entre los valores y los hechos revela fallas relativas a exceso de oferta de gobierno y baja capacidad instalada para cumplirlos; carencia de pericia ante contingencias que modifican drásticamente los objetivos iniciales; errores de diseño e implementación de políticas públicas; injustificada pretensión de que el gobierno haga todo, no obstante los esfuerzos e iniciativas de la sociedad civil; la omisión de que los recursos del gobierno son escasos, y por tanto, se incurre en mayor déficit fiscal; tales fracasos o ineficiencias, generan desaliento, desencanto y descrédito en la administración pública, y erosionan su carácter público al convertirse en fuente de males sociales que tienen costos onerosos para la vida productiva de la sociedad y en consecuencia para su desarrollo en todos los aspectos y el prestigio institucional del gobierno.

Destaca por lo tanto, la relevancia de la evaluación de la administración pública, en razón de que ésta no es infalible ni portadora de un saber incontrovertible; por lo que resulta necesaria su evaluación para corregir los posibles errores, posicionarse a la vanguardia y para no paralizar el desarrollo de la sociedad.

La evaluación de los programas públicos no está reservado únicamente a los profesionales de la administración pública, en razón de que también es relevante la participación del público ciudadano en la evaluación de los programas de interés general, lo que se traduce en un auténtico ejercicio de evaluación gubernamental. La evaluación gubernamental, aunque importante, es una tarea de responsabilidades compartidas, en la que debe participar tanto el gobierno como los ciudadanos, con la finalidad de obtener resultados objetivos e imparciales. Por ello, la participación de la sociedad civil es de suma importancia y se encuentra presente en los partidos políticos, sindicatos, organismos empresariales, colegios de profesionales, medios de comunicación, grupos de interés, público electoral, comunidades de expertos e instituciones educativas sean privadas o públicas, que reclaman con derecho, la oportunidad de participar en las tareas de evaluación. En la evaluación pública hay intereses grupales necesarios para considerar en la discusión, análisis y medios a utilizar, y que responden a diversas ópticas que dan vida a patrocinadores, beneficiarios y responsables de los programas públicos. Es pues, la evaluación, un ejercicio técnico, institucional, público y político que

reclama el trabajo de deliberación y argumentación para construir los acuerdos que definan tanto la agenda de criterios como los objetivos, procedimientos, tiempos y productos esperados.⁵⁹

La cobertura de la evaluación pública se relaciona con hechos, resultados, tipo de desempeño e indicadores de medida que forman parte de la institucionalidad de la administración pública. Es, por ello, un conjunto de cuestiones pragmáticas en las cuales se valora la eficacia de las políticas, la consistencia de las instituciones administrativas, la reformulación de las políticas, la decisión sobre continuar o terminar la vigencia de los programas y la visualización de cómo es factible introducir un sistema de mejoramiento para que la administración pública tenga mayores rendimientos y elementos más consistentes de respuesta.⁶⁰

Uvalle, Berrones, Ricardo. “El control y la evaluación en la administración pública”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales en línea 2004, XLVII (septiembre-diciembre), p.p. 56-63: visible en: <http://www.redalyc.org>, consultada el 14 de agosto de 2015.

Por lo tanto, la evaluación pública no es, ni puede ser, un ejercicio de gabinete cerrado, porque la administración de la sociedad encaminada a la atención y satisfacción de necesidades comunes es un asunto primordial del Estado, y para que éste tenga un carácter público y democrático, es imprescindible que los ciudadanos tengan la oportunidad de intervenir directamente en la valoración de las políticas y programas de los cuales son beneficiarios directos. Además la naturaleza de los problemas públicos implica que son complejos para su tratamiento y solución, lo cual significa que cada uno genera su propia política pública, y por lo tanto, no hay soluciones generales a la manera de formatos que pueden utilizarse indistintamente, la dinámica de los problemas públicos tiene su propia trayectoria, impacto, solución, resolución, desenlace y actores, lo cual impide la formulación de criterios abstractos y universales que sean confiables para toda situación. El aprendizaje de la evaluación consiste en valorar las experiencias institucionales en su propia dimensión; es decir, en la relación espacial y temporal de cada problema público.

Asimismo, la distinción entre la *evaluación ext ant* y la *evaluación ex post*, resultan de suma relevancia para conocer el universo que reúne de manera efectiva, los medios, condiciones, responsables y tiempos que se tienen para dar inicio a las tareas que hacen factible la valoración de los hechos y situaciones en el futuro. Así como la relación con la valoración de la calidad demostrada o no en el desempeño de las instituciones gubernamentales, denotando el grado de capacidad que tienen para comprometerse con el logro de las metas públicas. Esta evaluación es postdecisional, es decir, es la valoración de lo realizado, que se refiere al impacto de las decisiones que, convertidas en acciones públicas, tienen público ciudadano que resulta o no favorecido con ellas. La evaluación pública debe

⁵⁹ *Ídem.*

⁶⁰ *Ídem.*

entenderse como un conjunto articulado de políticas, decisiones y acciones que tienen como objetivo descubrir, categorizar y argumentar los aciertos o los errores cometidos por la administración pública en el cumplimiento de los programas que son de interés compartido, destacando el impacto (costos, beneficios, afectaciones, fallas, omisiones, eficacia y ventajas compartidas) producido en la estructura básica de la sociedad y el grado de aceptación que el público ciudadano tiene sobre las misma.

Por consiguiente, los ciudadanos, la autoridad y la comunidad de expertos aprenden de lo que han realizado, y tienen la oportunidad de mejorar los procesos y las políticas que son la base puntual de la administración efectiva de la sociedad civil. La evaluación es un proceso abierto, plural cambiante y propositivo que es creado y desarrollado por actores específicos como lo es la burocracia gubernamental, grupos de interés y organizaciones sociales y políticas, con objeto de que el desempeño de las instituciones administrativas, con énfasis en las políticas públicas, sea cada vez más efectiva y consecuente apegada a los valores que refrendan una vida pública más intensa, productiva y justa.⁶¹

II.5.6. Clasificaciones del control

En México, la estructura de mecanismos institucionales de combate a la corrupción responde a un modelo de múltiples agencias controladoras de rendición de cuentas. En este apartado se describe la estructura de controles anticorrupción del país a nivel federal.

De acuerdo con los espacios de interacción en los cuales tienen facultades los órganos de lucha contra la corrupción, en el caso mexicano es posible identificar entes con funciones anticorrupción al interior de la Administración Pública Federal (control interno) y fuera de ella (control externo).

De esta forma, las tareas de control administrativo interno las llevan a cabo la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Procuraduría General de la República encargada del control judicial. Las actividades de control externo corresponden a la Auditoría Superior de la Federación (control administrativo externo), el Congreso de la Unión (control político), las organizaciones de la sociedad civil y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (control ciudadano).⁶²

⁶¹ *Ídem.*

⁶² Jaime, Edna *et al.* “Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos”, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 6, Secretaría de la Función Pública.

Para efectos del presente trabajo, nos ocuparemos de la clasificación funcional del control, la cual se realiza atendiendo a la función u órgano del Estado que realiza la actividad de control; así los divide en: legislativo, ejecutivo o administrativo y jurisdiccional.

El control legislativo en nuestro país, lo realiza el Congreso de la Unión y se clasifica a su vez en control de legislación, presupuestal y político.

El control de legislación, se caracteriza por la emisión de normas de carácter imperativo, abstracto, general e impersonal, que tienen como propósito fundamental regular la ejecución de los planes y programas, hacer más transparente el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público, de conformidad con lo previsto en los artículos 73, 74 y 109 de la Constitución Federal.

El control presupuestal se relaciona con los dos grandes momentos del presupuesto: el inicial que se refiere a la aprobación que el órgano legislativo debe realizar del mismo, y el final, o sea la aprobación de la llamada cuenta pública⁶³, en la que se comprueba el gasto de la llamada cuenta Pública en la que se comprueba que el gasto ejercido es el efectivamente el presupuestado, como se previene en el artículo 74, fracción IV Constitucional.⁶⁴

⁶³ Es el documento técnico basado en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que elabora el Poder Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, cuyo contenido es la información del ejercicio fiscal de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos. Presenta la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos. Visible en: <http://www.asf.gob.mx>, consultada el 2 de septiembre de 2015.

⁶⁴ El control y la evaluación son parte del mundo de los valores democráticos, y éstos se producen en marcos cognoscitivos, culturales e institucionales, que son su verdadero referente para entender su aplicación y los resultados que con ellos se generan. El criterio administrativo del control y la evaluación no es el más confiable para determinar la relación entre eficiencia y democracia que aluden en términos prácticos e institucionales al vínculo entre la sociedad y el Estado; entre los ciudadanos y el gobierno. En cambio, los valores de la institucionalidad con orientación democrática, son la pista que permite reconocer a la administración pública en el mundo de las atribuciones sustantivas que la comprometen con los fines público-sociales y la consistencia política del Estado. Por ello, el control y la evaluación tienen como objetivo central mejorar y prestigiar a la administración pública, fortaleciendo lo que concierne a la gestión pública.

La gestión pública es el comportamiento dinámico, diferenciado e intercomunicado de la administración pública, y se encarga de fortalecer la capacidad instalada que ésta tiene. De este modo, mientras que la administración pública es la institución responsable de crear y favorecer las mejores condiciones de vida con base en la igualdad, la democracia y la equidad, la gestión pública es el sistema motor que tiene a su cargo el cumplimiento efectivo de los programas públicos.

Tanto las fallas como las ventajas del control y la evaluación, alteran la razón sustantiva de la administración pública, porque los procesos de gestión pública no se realizan con la efectividad deseada. Al disminuir los rendimientos de la gestión pública, la administración pública incumple compromisos, retrasa programas, disminuye expectativas y afecta la lealtad que los ciudadanos tienen con ella. Por eso, es importante que la gestión pública en cuanto articulación de técnicas y

II.5.7. Control interno

Puede entenderse como el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto. El control interno lo realizan órganos de la propia entidad administrativa. En el ámbito de la administración pública se encarga su ejercicio a unos órganos especializados denominados contralorías internas. Estas unidades

tecnologías orientadas al incremento en la calidad de los resultados finales, debe tener en el control y la evaluación, los recursos que le permitan responder a la capacidad de respuesta que es propia de la administración pública.

Desde el punto de vista técnico, el control y la evaluación son producto de decisiones institucionales, y de los arreglos entre los responsables de las decisiones; están comprometidos con los fines axiológicos de la administración pública, y los valores teleológicos de la gestión pública.

Por tanto, la relación de correspondencia que deben guardar es importante para que la administración pública y la gestión pública armonicen compromisos, políticas y programas. Los responsables del control y la evaluación no deben optar entre mayor criterio técnico y la importancia de los valores institucionales. Han de conjugar unos y otros para no confundir los medios y los fines. En este caso, los fines de la administración pública se relacionan con los valores de la vida pública que son los valores republicanos del poder, y los fines de la gestión pública se vinculan con las acciones que conllevan a mejorar el desempeño de las instituciones administrativas, asociando calidad, eficiencia y trato considerado a los ciudadanos en la producción de los bienes y servicios.

En consecuencia, el control y la evaluación son medios complementarios que se vinculan con la efectividad de las instituciones administrativas y los fines sustantivos del quehacer institucional. Para tal efecto, deben revalorarse por su contribución específica al funcionamiento de las instituciones administrativas, y de ese modo, situarlos como instrumentos necesarios para la capacidad operativa de las propias instituciones y como recurso indispensable para que los sistemas de dirección, coordinación e implementación de los programas públicos, tengan un funcionamiento adaptativo y flexible, aumentando de esa manera, la capacidad para administrar la sociedad civil.

Las tareas relacionadas con la dirección, coordinación e implementación de las políticas públicas, son centrales en el desempeño de las instituciones administrativas. Por tanto, la gestión pública debe proporcionar los recursos y repertorios que la integran para dotarlas de consistencia y efectividad. Tanto el control como la evaluación, son fundamentales para que esas tareas se cumplan sin mayor dilación, atendiendo a la lógica del quehacer institucional público, misma que tiene como meta, el abordaje, atención y solución de los problemas públicos. La lógica del quehacer institucional público tiene significado político desde el momento en que se relaciona con la agenda de gobierno y los programas sustantivos de la administración pública.

En uno y otro caso, se alude a decisiones que favorecen a unos y afectan a otros; a recursos que se han de movilizar para generar impactos diversos en la sociedad civil y a la determinación de elaborar planes y programas que tendrán aplicación general y focalizada de acuerdo con las demandas de la pluralidad democrática.

El alcance efectivo del gobierno depende de la dirección política, mientras que la eficacia de la administración pública se enlaza con las ventajas funcionales y operativas que dan sentido y aplicación a los programas de la vida pública. El alcance de gobierno requiere de una variedad de medios que, por su armonía y consistencia, tengan la capacidad de transformar en políticas públicas la razón sustantiva de la administración pública. La capacidad de transformación depende fundamentalmente de la gestión pública, la cual debe entenderse como un sistema productor de políticas que se vierten a la sociedad, sin desconocer que corresponde a la administración pública, la distribución de las mismas para atender problemas focalizados. Y en la distribución de las políticas, el control y la evaluación indican la regulación a seguir y las mejoras a considerar para que la gestión pública sea un método del quehacer institucional en la administración pública. Uvalle Berrones, Ricardo. "El control y la evaluación en la administración pública" Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales [en línea] 2004, XLVII (septiembre-diciembre): [Fecha de consulta: 29 de julio de 2015] Disponible en: <http://www.redalyc.org> ISSN 0185-1918.

administrativas forman parte integral de la estructura de las dependencias y entidades que conforman la administración pública federal, existe una contraloría interna en cada una de éstas, en sus niveles federal, estatal y municipal.⁶⁵

En el caso del control administrativo interno, la Secretaría de la Función Pública está facultada para ejercer las tres funciones anticorrupción de la Administración Pública Federal. Su labor la conduce a través de los Órganos Internos Control. Principalmente se enfoca en la administración, control y gestión de los recursos humanos, compras públicas, recursos financieros y la entrega de bienes y servicios públicos definidos por cada programa gubernamental. Para realizar estas funciones, la institución cuenta con un marco legal que le permite regular la contratación de funcionarios públicos, compras gubernamentales y gestión financiera, establecer métodos de profesionalización, define obligaciones de transparencia en cuanto a la situación patrimonial de los funcionarios. En concreto, controla y verifica cualquier acto de autoridad realizado. Dentro de las tareas de prevención implementa programas de mejora de la gestión, procesos de auditorías y esquemas de fiscalización, obligaciones de transparencia; así como el establecimiento de sanciones (sólo administrativas) por faltas de probidad y prácticas deshonestas. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, controla la gestión financiera y fiscal de las dependencias federales. La principal labor de esta Secretaría se desarrolla en el ámbito del control de la gestión pública, pues está a cargo de establecer normas y lineamientos para el uso cabal de los recursos públicos federales. En los últimos años registra un papel clave en la exigencia de las obligaciones de transparencia (en el tema presupuestal) y de rendición de cuentas de la administración pública mediante solicitudes de informes de labores y de gestión financiera, así como de la realización de evaluaciones sobre la efectividad de la acción pública. En esta última función comparte responsabilidad con la Secretaría de la Función Pública, que también coordina el monitoreo y la evaluación de las dependencias y programas gubernamentales.

Sobre la función sancionatoria, la Procuraduría General de la República y los ministerios públicos están al frente de la procuración y administración de justicia en el país. A éstos corresponde la labor de investigación, persecución y ejecución de la sanción penal por actos de corrupción. Tanto los

⁶⁵ Márquez Gómez, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 28, México, 2003, p. 28.

controles internos y externos pueden promover un proceso penal en contra de los servidores públicos que resulten con responsabilidad por corrupción.⁶⁶

II.5.8. Control externo

El control externo es aquel cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión; esto es, lo realizan las entidades de fiscalización superior y tiene como objetivos primarios la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes imparciales. Cabe destacar que ese control que llevan a cabo las entidades superiores de fiscalización es innegable para la estabilidad y el desarrollo de los Estados.

En nuestro país la fiscalización de los recursos federales encuentra su fundamento legal en el artículo 79 de la Constitución Federal, que dispone la creación de una Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con atribuciones para revisar lo relacionado con fondos federales que ejerzan la federación, los estados y los municipios e inclusive los particulares.

Asimismo, es uno de los principales dispositivos de control ejercido por la Cámara de Diputados para evaluar la forma como el gobierno lleva los asuntos públicos, a fin de modificar, reducir o incrementar ciertos rubros y áreas del presupuesto y de los ingresos, así como para impulsar la rendición de cuentas. Tal revisión tiene un significado tanto en lo político como en lo jurídico, ya que el orden constitucional otorga dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes (Cámara de Diputados), para vigilar y examinar, la legalidad y exactitud en el manejo de los recursos públicos.

Tal control se basa en la división y equilibrio de poderes, que constituye un contrapeso que frena el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental y que desemboca en una rendición de cuentas.⁶⁷

⁶⁶ Edna Jaime, *et al.* “Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos”, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 6 Secretaría de la Función Pública.

⁶⁷ Cabe destacar que la rendición de cuentas tiene su origen en Inglaterra, desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, época en que el Parlamento atendió las tareas relativas al control político y económico de los monarcas. El control económico inglés, denominado poder de la bolsa, comprendía los requerimientos e impuestos que el Soberano pretendía imponer a sus súbditos, así como los mecanismos de control de gastos para evitar los excesos en que podía incurrir la Corte. Con el paso del tiempo, el poder de la bolsa inglés vino a ser un instrumento eficaz del órgano Legislativo en su relación con el equilibrio con el Poder Ejecutivo, para influir en el diseño de las políticas públicas; para vigilar su implantación y para frenar la corrupción y la mala

En la actualidad, el auténtico soporte de la democracia es la confianza de la sociedad, fundada en la edificación de sistemas de rendición de cuentas y fiscalización superior de la actividad gubernamental. Esto como un derecho humano de los ciudadanos a conocer y vigilar el patrimonio, como lo dispone el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual consigna que: “Toda comunidad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su conducta”.

Con fundamento en lo anterior, y con la finalidad de garantizar la regularidad de las operaciones financieras gubernamentales, es indispensable establecer un régimen de control eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y, en su caso, fincar las responsabilidades a que hay lugar.

Tal sistema se apoya, en sus inicios en un axioma plenamente aceptado, los servidores públicos son personas que ejercen o desempeñan cargos, comisiones o empleos, en las instancias gubernamentales y, por lo mismo, están sujetos a deberes que las constriñen a la necesidad de rendir cuentas y responder por sus conductas.⁶⁸

Con respecto a los órganos al frente del control externo, en el país se cuenta con mecanismos institucionales encargados de la fiscalización y la vigilancia del actuar públicos que, incluso cumplen con un papel de supra-control de los organismos anticorrupción al interior del ejecutivo. Así, el control administrativo externo corresponde a la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico de la Cámara de Diputados, que realiza la fiscalización de la aplicación de los recursos públicos y del desempeño de la Administración Pública Federal para reducir el desvío presupuestal. Su labor parte del principio de posteridad, que implica la revisión de los recursos una vez que estos fueron ejercidos. A través de la realización de auditorías financieras, de desempeño⁶⁹ y de gestión, la Auditoría Superior

administración dentro de la gestión gubernamental. Licona Vite, Cecilia, “Fiscalización Superior, Análisis de Derecho Comparado, Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América”, Revista Quórum Legislativo 99, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Enero de 2007, México. p.p. 117 y 118.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 121.

⁶⁹ Las auditorías de desempeño consisten en la fiscalización operacional o a la gestión, es decir, son una revisión independiente y objetiva de las tareas, programas u organizaciones de gobierno, mediante la estimación de los resultados en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos, que verifica por tanto el efecto en las condiciones sociales y económicas, por lo que atiende a los criterios de eficacia, eficiencia y economía:

* Eficacia del quehacer público y con la que se han llevado a cabo los objetivos de la entidad fiscalizada y de los resultados alcanzados en relación con los pretendidos. Este criterio se mide por resultados con indicadores estratégicos y de impacto.

* Eficiencia gubernamental, que se refiere a la optimización del uso de los recursos. Este aspecto es analizado por las EFS a través del examen de los sistemas de información y de las medidas de

de la Federación solamente puede fincar responsabilidades resarcitorias para que los organismos públicos reintegren los recursos al erario. Sin embargo, para la aplicación de sanciones administrativas, la Auditoría Superior de la Federación debe promover acciones ante los Órganos Internos de Control o, en el caso de sanciones penales, presentar las denuncias ante el Ministerio Público.⁷⁰

II.5.9. El control político

El control político corresponde a la Cámara de Diputados que, dada la división de poderes, tiene una función natural de contrapeso al Ejecutivo y por tanto está facultada para llamarlo a cuentas y a cualquier titular de despacho.

Los instrumentos de control con que dispone se vinculan con la facultad para solicitar información, reportes y comparecencia de cualquier Secretario; recibir y revisar reportes financieros de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resultados de evaluaciones de Secretaría de la Función Pública y la cuenta pública que es analizada por la Auditoría Superior de la Federación. Este control también puede proponer investigaciones y establecer sanciones a servidores públicos a través de mecanismos como: el juicio político y la declaración de procedencia.

control y desempeño. Este criterio se mide por la fidelidad de la operación al diseño del programa en cuestión, con indicadores de gestión, comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales.

* Economía, se enfoca al control de las actividades de acuerdo con principios y prácticas administrativas razonables y con las directrices aplicables. Este criterio se mide por el costo de la política pública evaluada contra los resultados, teniendo en cuenta el menor costo posible.

La relevancia de este tipo de auditorías radica en que proporciona un examen independiente, pero no reiterativo, de las políticas públicas, comprobando su impacto sobre las poblaciones objetivo a través de indicadores de calidad (ej. grado de satisfacción ciudadana); examina la validez y fiabilidad de los sistemas de medición de desempeño, y permite analizar el comportamiento de los actores políticos involucrados (tanto el de los entes responsables de la implementación de las políticas, como el de sus operadores).

Más aún, el punto clave de las auditorías de desempeño consiste en que, al contrastar la medición de los resultados de los programas y políticas públicas con los objetivos correspondientes y con los medios para su implementación, y al posibilitar el análisis de los procesos operativos, éste tipo de revisión permite evaluar qué tan bien operan los programas públicos de acuerdo a la economía, eficiencia y eficacia de las actividades gubernamentales. Así, es factible conocer el grado de cumplimiento de los propósitos u objetivos propuestos por las políticas públicas.

Considerando lo anterior y pese a su evidente contribución para el fortalecimiento de la rendición de cuentas, a nivel global la práctica de estas auditorías no es homogénea y en la mayoría de países es aún incipiente debido a los limitados avances metodológicos, contrario a lo que sucede con la vasta normatividad existente para la realización de auditorías financieras. Son pocas las Entidades de Fiscalización Superior miembros de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), quienes reportan un avance sustancial en la generación de directrices para la práctica de auditorías de desempeño bajo criterios y requisitos específicos. Por este motivo, en el seno de la INTOSAI se constituyó el Subcomité para la Auditoría de Desempeño (PAS, por sus siglas en inglés) –de entre cuyos miembros se cuenta la Auditoría Superior de la Federación–, para publicar normas y lineamientos para la implementación de auditorías de desempeño. <http://rendiciondecuentas.org.mx>

⁷⁰ Edna Jaime, *et al. op. cit.* p.p. 37-39.

En los últimos años, el fortalecimiento de una sociedad civil mejor organizada ha situado al ciudadano y las Organizaciones No Gubernamentales como un control externo adicional en el sistema anticorrupción. Su participación dentro del esquema de control radica en la labor de monitoreo y evaluación del quehacer gubernamental. Esta contraloría social ha implicado la exigencia de mayor transparencia y generación de información sobre las tareas de las dependencias públicas.

La sociedad civil ha conseguido especializarse en temas y realiza evaluaciones independientes de la gestión pública para prevenir y controlar la comisión de actos ilícitos en los procesos de las dependencias de gobierno. La actuación de las Organizaciones No Gubernamentales es fundamental, pues ha sido posible activar polos de vigilancia en temas articulares. No obstante, esto no sería posible sin el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública y que también funge como un control anticorrupción exigiendo la transparencia.⁷¹

Las instituciones que conforman el sistema anticorrupción en México están dotadas de funciones y ámbitos de competencia formales para prevenir, controlar y sancionar la corrupción mediante diferentes herramientas y mecanismos. De esta manera, se identifican cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos. Sin embargo, algunos de los organismos encargados reciben cuestionamientos serios sobre su efectividad y capacidad para restringir las acciones corruptas. Las críticas van desde la falta de autonomía e independencia política de algunos de los organismos, la desconexión y duplicidad de funciones de control anticorrupción entre entes, la insuficiencia de los mecanismos institucionales formales para limitar el fenómeno y la incapacidad de generar amenazas creíbles que restrinjan los abusos del poder y las faltas a la probidad.⁷²

II.6. El Gasto Público

El gasto público en México implica el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno (a nivel Ejecutivo Federal Estatal y Municipal, el sector paraestatal y los poderes Legislativo y Judicial). Asimismo, el gasto estatal es toda salida prevista y autorizada en el presupuesto, dado que en su inscripción en esta norma se desprenden los efectos que convierte una simple carga del gasto público. Mismo que contiene dos características principales:

1. El empleo de una suma de dinero.
2. La satisfacción de un interés público.

⁷¹ *Ídem.*

⁷² Jaime, Edna. *et al.* "Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos", Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 6, Secretaría de la Función Pública.

Con base a lo anterior, se observa que por gasto público se puede definir como el empleo de dinero destinado a actividades de interés público conforme a las autorizaciones del presupuesto.⁷³

Los objetivos del gasto público pueden ser múltiples. En principio, se establecen de acuerdo con su contribución al bienestar social. En la práctica, es necesario aproximar la maximización deseada del bienestar social mediante la interacción de los representantes populares y los funcionarios del Poder Ejecutivo. Los primeros señalan las demandas de la sociedad y los segundos las posibilidades reales de llevarlas a cabo, de acuerdo con el conjunto de restricciones existentes.

Los objetivos básicos de la política presupuestal del sector público, son tres:

- i. procurar la mayor eficiencia económica;
- ii. propiciar condiciones de equidad, vertical y horizontal, entre los sectores sociales y agentes económicos, y
- iii. mantener la estabilidad macroeconómica.

La eficiencia se logra mediante la mejor asignación de recursos públicos, a fines alternativos, de forma tal, que se optimice el bienestar social. En la práctica, se aproxima a evitar la distorsión de precios relativos de bienes y servicios, y mediante la búsqueda de condiciones de operación de similares entre las empresas públicas y privadas. En relación a los bienes públicos, que el Estado provee con mayor eficiencia y responsabilidad que el sector privado, éstos deben mantener costos competitivos y en forma que se cubran las demandas sociales.

En materia de política presupuestal la equidad conlleva la responsabilidad del Estado en la búsqueda de la justicia social. La eficiencia económica por sí misma no garantiza la equidad, ya que pueden existir diversas condiciones en la distribución de oportunidades, en situaciones de optimización de eficiencia. En este contexto, la equidad implica favorecer a los segmentos más desprotegidos de la sociedad. De acuerdo a los principios de eficiencia y la transferencia de recursos hacia los sectores e individuos más desfavorecidos.

Finalmente, la estabilidad macroeconómica constituye un principio básico de la política pública presupuestal. En economías globalizadas y mercados financieros abiertos, el gasto público debe mantener un equilibrio básico con los ingresos del Estado. La estabilidad se mantiene mientras los inversionistas estén dispuestos a mantener el acervo de bonos de la deuda pública, así como el incremento anual del flujo de deuda resultante del déficit público. Teóricamente el déficit puede incrementarse anualmente a la misma tasa de crecimiento del producto interno bruto de un país manteniendo el monto de deuda constante, siempre y cuando, los inversionistas nacionales y extranjeros estén dispuestos a adquirir dichos bonos. En caso de expansión de los déficits públicos, inmediatamente se presionan las tasas de interés reales y los gobiernos se ven obligados a destinar una mayor

⁷³ Priego Álvarez, Freddy A, *Introducción al Derecho Presupuestario, Naturaleza y Efectos Jurídicos, Efectos Jurídicos de la Ley de Presupuesto, Estudio en España y en México*, Porrúa, México, 2004, p. 243.

proporción de recursos presupuestales al pago de intereses, en lugar de destinarse a otros servicios públicos, o bien hacia la inversión pública.⁷⁴

II.7. Los Derechos Humanos

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o grupo étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

II.7.1. Universales e inalienables

El principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Este principio, tal como se destacara inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, por ejemplo, se dispuso que todos los Estados tenían el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁷⁵

⁷⁴ Barnes García, Guillermo, *El Gasto Público en México*, visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>, consultada 8 de agosto de 2015.

⁷⁵ En el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se señaló que la **libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana**. Que desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias. Que resulta esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión. Que es esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones. Que pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han

Todos los Estados han ratificado al menos uno, y el 80 por ciento de ellos cuatro o más, de los principales tratados de derechos humanos, reflejando así el consentimiento de los Estados para establecer obligaciones jurídicas que se comprometen a cumplir, y confiriéndole al concepto de la universalidad una expresión concreta. Algunas normas fundamentales de derechos humanos gozan de protección universal en virtud del derecho internacional consuetudinario a través de todas las fronteras y civilizaciones.

Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales. Por ejemplo, se puede restringir el derecho a la libertad si un tribunal de justicia dictamina que una persona es culpable de haber cometido un delito.

II.7.2. Interdependientes e indivisibles

Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los derechos colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.

II.7.3. Iguales y no discriminatorios

La no discriminación es un principio transversal en el derecho internacional de derechos humanos. Está presente en todos los principales tratados de derechos humanos y constituye el tema central de algunas convenciones internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El principio se aplica a toda persona en relación con todos los derechos humanos y las libertades, y prohíbe la discriminación sobre la base de una lista no exhaustiva de categorías tales como sexo, raza, color, y así sucesivamente. El principio de la no discriminación se complementa con el principio de

declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso. Visible en: www.un.org/es/documents/udhr, consultada el 14 de enero de 2015.

igualdad, como lo estipula el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

II.7.4. Derechos y obligaciones

Los derechos humanos incluyen tanto derechos como obligaciones. Los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.⁷⁶ En el plano individual, así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los derechos humanos de los demás.⁷⁷

II.8. El Poder

La palabra poder deriva del latín **potēre*, formado según *potes*, etc. Que significa:

1. tr. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo.
2. tr. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo. U. m. con neg.
3. tr. coloq. Tener más fuerza que alguien, vencerle luchando cuerpo a cuerpo. Puedo A Roberto.

⁷⁶ La corrupción es un tipo de abuso del poder, que en sus distintas manifestaciones, atenta directa e indirectamente contra una serie de derechos humanos reconocidos internacionalmente. La corrupción atenta tanto contra los derechos civiles como contra los derechos económicos, sociales y culturales. Esta afecta además a la administración de justicia y al Estado de Derecho. La incapacidad de numerosos sistemas de administración de justicia en el Continente para sancionar el desfalco de las arcas del Estado y la persistencia de recurrentes fenómenos de impunidad socava la confianza de la sociedad en las instituciones democráticas. Asimismo, la corrupción limita sustancialmente los recursos disponibles para la garantía efectiva y el desarrollo progresivo de los derechos sociales. Por el contrario, la lucha contra la corrupción se ve alentada con el fortalecimiento del Estado de derecho y la democracia en la región. Así, la participación política, la garantía del derecho al acceso a la información pública, la libertad de expresión, el derecho a la justicia y el derecho a la no discriminación, son claves en la disminución de este flagelo. La lucha contra la corrupción, de este modo, cobra sentido en tanto favorece la aplicación efectiva de esos derechos. *Pronunciamento presentado en ocasión del Trigésimo Cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Coalición Internacional de Organizaciones para los Derechos Humanos en las Américas*, Quito, Ecuador, junio de 2004, visible en: <https://www.fidh.org>, el 20 de junio de 2015.

⁷⁷ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Derechos Humanos, visible en: <http://www.ohchr.org>, el 20 de junio de 2015.

4. intr. Ser más fuerte que alguien, ser capaz de vencerle. En la discusión me puede. U. t. en sent. fig. Me pueden sus impertinencias.

5. intr. Ser contingente o posible que suceda algo.⁷⁸

A su vez, el concepto de poder es sociológicamente amorfo. En su análisis sobre el poder, éste se clasifica las diferentes modalidades de ejercicio según la diversidad de sus fundamentos. Para hacer que su poder sea efectivo, un individuo o grupo puede apelar a los temores, a sanciones físicas, al ejercicio de la persuasión, a la manipulación o al compromiso que los no-poderosos tienen con el "sentimiento del deber".

Mientras que el poder que se ejerce por la fuerza tiene su sustento en la violencia, la manipulación es un poder que se ejerce ocultando las intenciones mediante un esfuerzo deliberado y exitoso de influir en las respuestas de individuos o grupos a los que no se les comunica explícitamente las intenciones del poderoso. Este "lavado de cerebro" induce tanto a la compra irreflexiva de determinados productos, así como a votar por ciertos candidatos.

A diferencia de la fuerza, la manipulación y la persuasión, la autoridad se vincula a la existencia de cierta legitimidad y de una estructura jerárquica que conlleva a ordenamientos institucionalizados.

Lo anterior no implica que la autoridad renuncie al ejercicio de la fuerza y la violencia sino que, como Weber ha señalado, ésta se ejerce con un sustento legítimo y en esta medida se minimiza la necesidad de mantener los medios de coerción en alerta constante:

"Sólo cuando un sistema de autoridad se desmorona, o un individuo dado pierde su autoridad, debe recurrirse al poder para asegurar su conformidad".

En la medida en que es legítima, toda autoridad se sustenta en las leyes. Así la autoridad se distingue del poder coercitivo y del liderazgo basado en la capacidad de influir y en la persuasión por la

⁷⁸ *Diccionario Común*. Real Academia de la Lengua Española, visible en: <http://lema.rae.es>, consultado el 21 de agosto de 2015.

legitimidad. La relación de autoridad,⁷⁹ es una relación de órdenes y obediencia en la cual la autoridad tiene el derecho de mandar y los otros la obligación de obedecer.⁸⁰

II.9. La Corrupción

Para entender cualquier problema primero es necesario definirlo e identificarlo. Esto resulta especialmente complejo en el caso de la corrupción por dos motivos. El primero porque la corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley. Segundo, porque siendo conductas apartadas de la Ley y merecedoras de un castigo, se practican a la sombra y de manera clandestina.

La palabra corrupción deriva de la palabra latina *Corruptio, corruptione*, que significa acción o efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, también acción de dañar, sobornar o pervertir a alguien, dicha palabra se compone:

Del prefijo *con-* (junto, globalmente) que cambia a *cor-* por asimilación cuando está junto una raíz que empieza con *r-*. Este prefijo es asociado con la raíz indoeuropea *kom* (junto, cerca de), presente en el griego *koinos*=*común*.

La raíz del verbo *rumpere* (quebrar, partir, hacer pedazos, hacer estallar), que nos dio romper, roto, rupestre, etc. Este verbo se relaciona con la raíz *reup* (*arrebatar o romper*).⁸¹

En este sentido la Real Academia de la Lengua Española, da los siguientes significados:

Corrupción: 1. Acción o efecto de corromper; 2. Alteración o vicio en un libro escrito; 3. Vicio o abuso inducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces. *Der* en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. 5. ant. Diarrea.

Corromper: 1. Alterar y trastocar la forma de alguna cosa; 2. Echar a perder, depravar, dañar, podrir; 3. Sobornar o cohechar al juez, o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera; 4. fig. Pervertir o seducir a una mujer; 5. fig. Estragar, viciar, pervertir: corromper las costumbres, el habla, la literatura; 6. fig. y fam. Incomodar, fastidiar, irritar; 7. intr. Oler mal.⁸²

⁷⁹ El concepto de autoridad conlleva una serie de identificaciones, demandas y expectativas que se vinculan a la fórmula política. Afirmar que una persona tiene autoridad significa que es poseedora de poder. Sin embargo, en algunos regímenes la noción de autoridad, en la práctica, se encuentra divorciada del verdadero centro del poder. La autoridad formal y la real deben consecuentemente diferenciarse. La atribución de autoridad siempre tiene un contenido "subjetivo", porque involucra no solamente a las personas que mandan sino también a las que obedecen. La relación de autoridad implica la aceptación de la misma; su mantenimiento y continuidad dependen, en gran medida, del prestigio de las personas que ocupan los distintos cargos.

⁸⁰ *Poder y Mandato. Estudios, filosofía-historia-letras*, Otoño 1993, sin edición, sin autor, visible en: <http://biblioteca.itam.mx>, el 21 de agosto de 2014.

⁸¹ s/a, *Etimología de Corrupción*, Visible en: <http://etimologias.dechile.net>, el 21 de agosto de 2014.

⁸² *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición. España, 2002, p. 451.

La idea de corrupción aplicada a un conjunto social (familia, ciudad, nación, estado) parece relacionarse con la acepción primera que da el diccionario del verbo corromper "alterar y trastocar la forma de una cosa". En esa primera acepción tiene cabida inclusive la tercera de las señaladas por el diccionario: "sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona con dádivas", etcétera.

A su vez, Forma (*morphé* en griego) es lo que da sentido a la materia (*hylōs*) y hace posible la existencia de cada ser. Si se exceptúa aquel Ser Primero de Aristóteles, en el que no cabe composición alguna (al que santo Tomás identificará con Dios) habrá en los demás seres una composición de materia y de forma, de potencia y de acto. La forma *actualiza*, hace existir a ese ser compuesto.

Ese compuesto o "mixto" (mezclado), es susceptible de corrupción. Corrupción se presenta ontológicamente no como una simple pasión o afición sino como una acción mutua antagónica entre los elementos constitutivos del compuesto que buscan la separación, que será descomposición, que será corrupción.⁸³

Rafael Bielsa, citado por Carlos Alejandro Álvarez Flores, dice que la corrupción en la función pública

... es la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública, entendida ésta como poder administrador, sino también en el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.⁸⁴

Corrupción es la utilización de un cargo, poder o de recursos públicos para beneficios personales, la cual no sólo se limita a las transacciones de dinero pues en determinados casos ésta es el precio que se paga a los individuos por participar en decisiones contrarias al interés general y a las que fueran sus propias convicciones.

Así también, se puede entender la corrupción como los comportamientos llevados a cabo por una persona o por un grupo de personas que trasgreden las normas sociales. El hecho de que exista variabilidad dentro de estas normas hace que la calificación del concepto corrupto dependa y esté ligada con el momento histórico y social con el sistema de valores vigente.⁸⁵

Álvarez Flores, Carlos Alejandro y Vizcano Zamora, Álvaro (Coord.), "Combate a la Corrupción", Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011, visible en: <http://digital.inacipe.gob.mx>, consultada el 7 de agosto de 2015.

Otra definición de corrupción, señala que:

... ésta es una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas pero con el apoyo social generalizado relativo a cómo se debe ejercer el servicio público para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente. Asimismo, la corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de algún decisor, por lo que implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición respecto al sistema normativo relevante. La corrupción puede concebirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas.

El mismo término corrupción implica que las cosas no son como deberían de ser. Han sido pervertidas, torcidas, manipuladas, distorsionadas, desviadas o de cualquier manera sacada de su camino previsto. En este proceso los

⁸³ Zorrilla, Ramón, "La corrupción político-administrativa. Un acercamiento histórico y valorativo", visible en: <http://biblioteca.itam.mx>, el 14 de agosto de 2014.

⁸⁴ Zorrilla, Ramón, *op. cit.*

⁸⁵ Álvarez Flores, Carlos Alejandro y Vizcano Zamora, Álvaro (Coord.), "Combate a la Corrupción", Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011, visible en: <http://digital.inacipe.gob.mx>, el 7 de agosto de 2015.

corruptos han obtenido ganancias injustas o se han beneficiado de manera indebida que de otro modo no hubiera ocurrido, a costa de todos los demás quienes, a sabiendas o no, han perdido.

De lo anterior se observa que el término corrupción es polisémico; sin embargo, para efectos de este estudio, podemos considerar que todas las definiciones de corrupción son válidas debido a que la esencia del fenómeno es la misma; esto es, el corrupto se apropia de lo público y lo hace para beneficio personal y privado, rompiendo las reglas establecidas.⁸⁶

Sánchez González, José Juan, “La Corrupción Administrativa en México, Temas Actuales de la Administración Pública”, Revista de Administración Pública, INAP, México, 2011, vol. XLVI, No. 2, p.p. 16-40.

Asimismo, las definiciones de corrupción se pueden agrupar en cuatro grupos:

En el primer grupo: Existen las definiciones vinculadas al abuso del cargo público o al incumplimiento de normas jurídicas por parte de los responsables públicos. La corrupción es el abuso de la autoridad por razones de beneficio particular no necesariamente monetario. En términos jurídicos comparativos, el cohecho suele ir vinculado a la presencia de un empleado público que tiene una intención corrupta, que recibe beneficios de la acción corrupta, cuyo acto oficial tiene relación directa con el valor conseguido, y cuando existe intención de influenciar o ser influenciado en el ejercicio del cargo público. Los actos de corrupción se pueden definir como aquellos que constituyen la violación activa o pasiva de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica, realizados en un marco discrecional con el objeto de obtener un beneficio adicional, cualquiera que sea su naturaleza. En este mismo sentido se firma que la corrupción implica también una cuestión legal cuando los servidores públicos abusan de su encargo. Todos los Estados cuentan con leyes contra el soborno y el fraude en el sector público y la mayoría de ellos buscan regular las contribuciones a las campañas electorales, los gastos de este tipo de procesos, así como inhibir el desarrollo del conflicto de intereses. Muchos otros Estados penalizan el soborno comercial y otro tipo de fraudes auspiciados, por las grandes corporaciones. Existen también tratados internacionales y regionales que intentan controlar el soborno a través de fronteras y de facilitar la aplicación de la ley.

El segundo grupo, engloba a las definiciones que analizan el aspecto económico de la corrupción, señalan que un funcionario corrupto sería aquel que utiliza su cargo como un negocio privado, cuya cuenta de resultados busca maximizar. El volumen de sus ingresos depende de la situación del mercado y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda del público. La corrupción es un fenómeno económico, que para combatir hay que pensar en los costos de ella, pero también en los costos de combatirla y hay que seguir la lucha contra la corrupción hasta el punto en que los costos por combatirla sean iguales a los costos de la misma.

En el tercer grupo: se incluyen las definiciones centrales en el interés general. En este caso se presenta la corrupción cuando el responsable de un puesto público con unas funciones y atribuciones definidas es por medios monetarios o de otra naturaleza no legalmente prevista inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio, dañando al público y a sus intereses. Es conducta en definitiva toda acción en que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general. La idea de que los responsables públicos sirven al interés público, ya implica una concepción determinada de la política y de la acción del gobierno pero ésta no se encuentra muy alejada de lo que la ciudadanía entiende como debe ser la política. Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de solo una parte afectada, dado los beneficios que esta parte puede proporcionar a los empleados públicos. Incluso toda acción tomada en

⁸⁶ Sánchez González, José Juan, “La Corrupción Administrativa en México, Temas Actuales de la Administración Pública”, Revista de Administración Pública, INAP, México, 2011, vol. XLVI, No. 2, p.p. 16-40.

el sentido de influir en una política pública con tal interés privado, sin perjuicio de los efectos sustanciales que tal acción puede provocar.⁸⁷

Sánchez González, José Juan, “La Corrupción Administrativa en México, Temas Actuales de la Administración Pública”, Revista de Administración Pública, INAP, México, 2011, vol. XLVI, No. 2, p.p. 16-40.

Por lo tanto, y con base en lo anterior, corrupción, sería tomar decisiones parciales por razones de beneficio monetario directo como es el caso del soborno. Corrupción sería también la elaboración de normas en las que se beneficia a un sector social sobre el conjunto de la comunidad a cambio de beneficios privados directos o indirectos. Corrupción también consiste en pasar información de forma privilegiada a actores individuales o colectivos, a cambio de algún tipo de recompensa o beneficio; o bien, cualquier acto que favorezca a una parte de la sociedad a cambio de su aceptación a través del voto o cuando el interés general sea dañado con dicha actividad.

Por último, en el cuarto grupo, se concibe a la corrupción como parte de un conjunto de conductas indebidas tales como pagos monetarios extralegales a funcionarios públicos a cambio de entrega de servicios; aprobación de permisos, autorización de instalación de empresas, otorgamiento de licencias de operación exclusiva que permita al beneficiario restringir la competencia, y obtener ventas monopólicas por la venta u operación de bienes y servicios. En algunos casos el traspaso y uso de activos del Estado no involucra un pago monetario directo, pero si un intercambio de valores e influencias.⁸⁸

Sánchez González, José Juan, “La Corrupción Administrativa en México, Temas Actuales de la Administración Pública”, Revista de Administración Pública, INAP, México, 2011, vol. XLVI, No. 2, p.p. 16-40.

Otra clasificación de corrupción, ha diferenciado matices de la corrupción según las percepciones éticas de la clase política y la opinión pública.

Identificando como “corrupción negra” a aquellas acciones más potentes y universalmente aceptadas como el soborno y la extorsión. La “corrupción blanca” ocurre cuando los casos de corrupción son aceptados ampliamente por las personas en el ámbito que se trate. Entre la corrupción negra y blanca, se encuentra la “corrupción gris”, en la que se incluyen todas las conductas acerca de las cuales las élites y la opinión pública discrepan al momento de evaluarlas como corruptas y otras no.⁸⁹

Víctor Betrón García y Albert Roca (eds.), “Los límites del desarrollo. Modelos “rotos” y modelos por construir en América Latina y África”, Icaria/Instituto Catalá de Antropología, Barcelona, 1999, citado por Álvarez Flores, Carlos Alejandro y Álvaro Vizcano Zamora (Coordinador), *op cit.*

Otra forma de entender el modelo de la corrupción es considerarlo tanto un recurso como un proceder:

⁸⁷ *Ídem.*

⁸⁸ *Ídem.*

⁸⁹ Víctor Betrón García y Albert Roca (eds.), “Los límites del desarrollo. Modelos “rotos” y modelos por construir en América Latina y África”, Icaria/Instituto Catalá de Antropología, Barcelona, 1999, citado por Álvarez Flores, Carlos Alejandro y Álvaro Vizcano Zamora (Coordinador), *op cit.*

En relación con la primera visión es referida como un recurso expeditivo, vale decir, se utiliza para acelerar los procesos y, por tanto, el corrupto es “un experto en atajos”. Esta característica racional por excelencia sustrae al corrupto del orden de la inadvertencia, siendo jamás inocente, pues sabe lo que hace y está sujeto a la vigilia cognitiva. Desde la segunda perspectiva la corrupción es un proceder, un modo de hacer para obtener beneficios. Este proceder tiene una característica sustancial que es la desviación respecto de una cierta normatividad; es decir, la obtención del beneficio se lleva a cabo al margen de la conducta normal, la desviación puede hacerse respecto de una conducta jurídica o normas éticas.⁹⁰

Con base en lo anteriormente señalado, se distinguen cuatro elementos que caracterizan a la corrupción:

1. Toda acción corrupta consiste en la transgresión de una norma;
2. Se realiza para la obtención de un beneficio privado;
3. Surge dentro del ejercicio de una función asignada, y
4. El individuo corrupto intenta siempre efectivamente encubrir activamente su comportamiento.

Estas características relacionan la conducta del agente corrupto con el secreto, la apariencia de legalidad y la alteración de las funciones públicas para conseguir una ventaja privada. El aspecto medular de esta conducta radica en que la gente realiza una acción corrupta cumpliendo una función que cae dentro de la esfera de atribuciones que le compete, de acuerdo con normas legales o administrativas vigentes.⁹¹

II.10. Los Tipos de Corrupción

II.10.1. Corrupción Política

Se considera que la corrupción política es:

... el abuso del cargo para la ganancia privada. Este concepto basado en el cargo, se desarrolló con la consolidación del Estado-nación moderno y de la profesionalización de la administración pública.

Se manifiesta cuando los políticos por el deseo de codicia, se aseguran una forma privada, desvían fondos de las arcas públicas, extorsionan a individuos y empresas para obtener recursos, aceptan sobornos para realizar operaciones ilícitas y compran votos en las elecciones. También reciben contribuciones legales e ilegales para su partido o campañas políticas que califican de anónimos para ocultar su procedencia las más de las veces reprochable, aunque sabiendo que procede de grupos acaudalados con intereses especiales a cambio de favores.⁹²

⁹⁰ *Ídem.*

⁹¹ *Ídem.*

⁹² Sin embargo, este concepto hace a un lado: a) las dimensiones políticas de la corrupción, en particular la corrupción de los procesos de debate a través de los cuales se crean las reglas y normas; b) los patrones institucionales que respaldan y justifican la corrupción, y c) las culturas políticas dentro de las cuales ciertas acciones, instituciones y hasta discursos pueden ser juzgados corruptos.

La historia de la corrupción política es basta e ininterrumpida. Hay testimonios de su existencia en diferentes tiempos y culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas políticos conocidos. Esta permanencia del fenómeno es tal que sugiere la idea acerca 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. Al grado de considerar que la corrupción es endémica en todas las formas de gobierno.

Como forma de comportamiento político desviado, la corrupción es una conducta política contraria a las normas políticas. Esta definición destaca por igual sus componentes normativos y conductuales. El aspecto normativo de la corrupción se centra en los criterios o reglas valorativos que determinan la corrección política: los criterios utilizados para juzgar la legitimidad o ilegitimidad; es decir, la corrupción, de un acto político, el aspecto conductual corresponde a las acciones observables. La corrupción política es una amenaza al núcleo de la democracia porque es la compra de decisiones públicas, lo cual no significa que todo el poder está juridificado sino que existen canales de poder que inciden sobre las decisiones por procedimientos distintos a los establecidos en las reglas del juego.

A la corrupción política también se le puede denominar “criminalidad gubernativa”, aunque esta expresión es puramente convencional, tiene como finalidad designar los hechos delictivos cometidos por los gobernantes. Bajo esta visión la conclusión es evidente; la criminalidad gubernativa tiende a difuminar la ecuación entre el Estado y Legalidad y por consiguiente tiende a deslegitimar al Estado ante los ciudadanos. La corrupción política es corrupción de la política, de su lógica de su demarcación, respecto del ámbito privado y de sus propios valores. La corrupción política sustituye el interés público por intereses privados, erosiona las raíces de una sociedad democrática y niega los principios de igualdad y transparencia al otorgar a ciertos actores un acceso privilegiado y oculto a los recursos públicos.

La corrupción política puede producirse de manera individual por un político o un camarilla de políticos que obtiene canonjías y privilegios de todo tipo, aunque también se encuentra referida a lo que sucede con los partidos políticos y sus representantes. Para ciertos autores e instituciones la corrupción política sería una parte de la corrupción en general que se diferenciaría del resto por la naturaleza de sus actores. En este caso, la corrupción política sería la que realizan los políticos, mientras la que realizan los servidores públicos sería la corrupción administrativa.

La corrupción política puede analizarse como una transacción oculta en la que el agente público, violando las reglas previstas para su actuación, intercambia un poder discrecional (recursos de información o de confianza que derivan de su posición) con recursos privados. Se considera que este tipo de corrupción como un problema de gobernabilidad, y no necesariamente un producto cultural. La corrupción puede ser entendida como un mal uso de la autoridad otorgada para ganancias personales.⁹³

II.10.2. Corrupción Administrativa

La corrupción administrativa se encuentra referida a los servidores públicos:

... este tipo de corrupción no puede separarse de la corrupción política en razón de que se alimenta una de la otra, en razón de que donde los políticos son corruptos surge la corrupción administrativa. Parece probable que la

⁹³ Sánchez González, José Juan, *op. cit.* p.p. 16-40.

corrupción administrativa de los funcionarios de alta jerarquía estrechamente relacionada con el funcionamiento, y por tanto, con la legitimidad del Estado, es más nociva que la corrupción de funcionarios de niveles bajos.

La corrupción administrativa se da principalmente en el ámbito de la administración pública, y en particular en los servidores públicos. Se caracteriza 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. La corrupción en la administración pública constituye un grave problema toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas, desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivo, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno. la corrupción administrativa no es entonces solamente una falta o delito que transfiera recursos de un grupo a otro dentro de la sociedad es, en su conjunto un problema social que lastima las instituciones, merma al Estado de Derecho, al no respetarse la ley y operar en perjuicio del entorno político, económico y social de un país.⁹⁴

Mientras más amplio es el uso de permisos y autorizaciones, mayor es la presencia de este tipo de corrupción, los servidores públicos que se involucran en estos actos, violan la relación entre la autoridad y los agentes que debe existir entre ellos, estos empleados públicos usan la discrecionalidad que tienen sobre decisiones específicas para obtener sobornos, que en ocasiones pueden esconder regalos, favores o gratificaciones.

Los incentivos para la corrupción 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. Una burocracia no corrompida constituye un elemento esencial de vigilancia y equilibrio de las actividades de los políticos, ya que con frecuencia los funcionarios se hallan en condiciones de denunciar los actos de corrupción de los políticos, o pueden negarse a aceptar los procedimientos ejecutivos necesarios. Por su parte, los políticos definen las líneas esenciales de actividad de las administraciones públicas, condicionando tanto las oportunidades como los riesgos de la corrupción burocrática.

Dentro de los comportamientos punibles que son cometidos por los funcionarios públicos y que son denotados como actos de corrupción administrativa se encuentran la malversación de caudales públicos; esto es, la apropiación por parte del funcionario de bienes que tenga a su cargo, o que preste el consentimiento para que un tercero se apropie de ellos. El fraude, donde el funcionario en razón de su cargo acuerda con un tercero defraudar a cualquier ente público. Las exacciones ilegales que consisten en que un funcionario exige derechos o tarifas indebidas o las exige por una cuantía mayor de lo legalmente establecido. La revelación de secretos e información cuando con ese acto el funcionario espera obtener un beneficio para sí o para un tercero, económico o de otro tipo, ya que si tal expectativa de obtener un beneficio está ausente entonces habrá un delito y no un acto de corrupción.

⁹⁴ *Ídem.*

La corrupción como fenómeno no es sólo un problema delictivo, también es un problema político y le corresponde atenderlo a la administración pública; en razón de que un escándalo de corrupción puede desencadenar una crisis política y gubernamental. Puede derrocar gobiernos aun en países con democracias estables. Los grupos a favor de un gobierno, los medios de información y la oposición política exigen que las unidades gubernamentales hagan todo lo que esté a su alcance para evitar la corrupción, y consideran responsables a los altos funcionarios de cualquier corrupción que suceda bajo su vigilancia.

Hay quienes ven la vida política y los cargos públicos como simplemente otra oportunidad de negocios para enriquecerse y recompensar a los amigos y los familiares, aprovechando la confianza que depositan las democracias en sus instituciones públicas y sus líderes, para engañar al público y explotar sus oportunidades. El patrimonialismo es una de las formas en que la corrupción administrativa tiende a incrementarse en detrimento de la adecuada administración pública.

En conclusión, una de las maneras de combatir la corrupción administrativa es crear condiciones 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, ello genera y sustenta una dinámica ciudadano-gobierno que apoyara sustancialmente las reformas. 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.⁹⁵

II.10.3. Corrupción judicial

La corrupción judicial se encuentra en dos realidades íntimamente relacionadas:

... la primera es la lucha de la corrupción dentro del sistema judicial y la segunda, es la utilización del sistema judicial como un instrumento de lucha contra la corrupción. Para que el sistema judicial resulte útil a la lucha contra la corrupción, en primer lugar debe ser un ejemplo ineludible de limpieza y honestidad, es decir, haber expulsado a la corrupción de su cuerpo judicial.⁹⁶

La corrupción en el sistema judicial, contiene las siguientes características:

1. Un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada;
2. La existencia de un acto de corrupción se apoya en un sistema normativo que le sirve de referencia;
3. El acto de corrupción es secreto o al menos se realizan en un marco de discreción, y
4. Los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extra posicional.

⁹⁵ *Ídem.*

⁹⁶ *Ídem.*

Para el derecho sería corrupta toda acción de un sujeto público o privado que incumpla las normas jurídicas y viole las obligaciones del cargo con la finalidad de obtener beneficios privados, personales o para un grupo del que forma parte el corrupto. Esta corrupción puede ser pública o privada.

Para distinguir a la corrupción judicial de otro tipo, es necesario identificar al sujeto que actúa y en qué calidad actúa. Mientras que en la corrupción pública se refiere a las acciones u omisiones vinculadas al abuso del cargo público y al incumplimiento de normas jurídicas por parte de las personas con responsabilidades públicas, en la corrupción privada se trataría de acciones u omisiones vinculadas a un abuso de posición en el entorno de organizaciones privadas, con incumplimiento de normas jurídicas que regulan los deberes del agente frente al principal. No obstante la corrupción no se agota en esos hechos sancionables. Porque existe un plural y diverso conjunto de acciones que aunque las instituciones no las denominan directamente corrupción, los ciudadanos las consideran inmorales y deslegitimadas de la acción política cotidiana.⁹⁷

En distintas investigaciones se ha comprobado como los jueces en ciertas dictaduras tienen reconocida independencia para juzgar los casos civiles, administrativos y penales no vinculados a la 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 con causas que afectan a los derechos humanos con argumentos impecables jurídicamente, pero éticamente inaceptables. Esta situación es más evidente cuando existe la dificultad de deslindar las actividades específicas de corrupción judicial del resto, debido a que en situaciones de tal deterioro moral las actuaciones judiciales ya que 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 tienen de enfrentarse al fenómeno.⁹⁸

En el ámbito judicial la corrupción es administrativa pero puede ser influenciada por el nivel político dado que, normalmente, los órganos de gobierno judicial tienen influencia y/o composición política y reciben presión de quienes los nombraron por ello una amplia corrupción política implica que parte de la Magistratura se va a ver envuelta en las actividades ilegales o en el apoyo a los políticos corruptos. Cuando existe corrupción política extendida, las redes de políticos corruptos intentan garantizarse la impunidad, para ello, colocan en puestos de responsabilidad en la estructura de gobierno de los jueces a magistrados corruptos o influenciados que pueden presionar sobre los jueces para que sus patrones políticos salgan inmunes de las investigaciones.

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 no cumplimiento 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

⁹⁷ *Ídem.*

⁹⁸ *Ídem.*

de jueces y magistrados, sino el correcto funcionamiento de la administración y justicia y el respeto al principio de imparcialidad u objetividad.⁹⁹

En el presente capítulo podemos concluir que existe una variedad extensa de tipos de corrupción, las cuales a su vez, cuentan con distintas características que debemos considerar para su combate efectivo. Por lo tanto, previamente a la emisión de los distintos ordenamientos en materia de anticorrupción, resulta necesario conocer cada una de las particularidades de la corrupción, así como sus participantes y las autoridades competentes para su combate, con la finalidad de lograr efectos positivos y contundentes que reflejen resultados a corto, mediano y largo plazo.

⁹⁹ *Ídem.*

CAPÍTULO TERCERO CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

III.1. Causas de la corrupción

Con base en lo señalado en los Capítulos anteriores, se observa que el mexicano es corrupto porque su sociedad, sus instituciones, sus hombres públicos, su organización política y social, su economía, su vida cultural y académica, entre otros, está corrompida y porque, salvo en casos excepcionales, él sencillamente no puede escapar a su medio ambiente. De ahí que la clave para entender la corrupción actual, no sea ningún estudio abstracto del tipo “el mexicano”, sino que lo que requiere sea más bien un estudio de la mexicanidad y esto nos obliga a revisar, aunque sea de forma somera, el proceso de formación de la cultura nacional. El mexicano no es comprensible al margen de su sociedad y por ende de su historia, pues esta es quien lo define y lo forma.

III.2. Factores Jurídicos

Uno de los factores que no sólo promueve la corrupción sino que además activamente la crea, es un sistema jurídico que de hecho dé lugar a situaciones de injusticia. Esto es, los defectos de un sistema normativo, trae como consecuencia última favorecer la corrupción. La perversión del sistema jurídico de hecho promueve la injusticia, objetivamente considerada: castigos severos para infractores menores y muchos mecanismos y subterfugios para grandes criminales que eludan el peso de la Ley.

Derivado de un sistema injusto, la percepción de los ciudadanos conlleva a la conclusión de que no tiene sentido vivir en armonía con la ley; primero, porque se puede actuar al margen de ella y lograr lo que se quiere y, segundo, porque si se falla la ley de alguna manera protege (es benévola) con el delincuente. Es pues, perfectamente comprensible que un ciudadano normal encuentre que la lógica y el sentido común choquen con la legalidad imperante y que entonces, al momento de tomar decisiones, su lógica y su sentido común prevalezcan. Lo único que el ciudadano ignora o no visualiza debidamente es que la lógica y el sentido común aplicados en un ambiente de corrupción terminan por hacerlo a él mismo víctima de esta última, pues a lo que conducen es al triunfo de lo que precisamente lo aqueja.

s/a, “Reflexiones sobre la Corrupción en México”, visible en: <http://www.filosoficas.unam.mx>, consultada el 13 de julio de 2015.

III.3. Impartición de justicia

Derivado de que en México no sólo vivimos regidos por sistemas jurídicos objetivamente defectuosos y desequilibrados, sino que, asumiendo que la normatividad fuera aceptable, de todos modos nos veríamos frustrados por lo que es una evidente impartición de justicia absurda e indignante.

El Ministerio Público Mexicano está corroído por la corrupción. Cualquiera que haya golpeado salvajemente a su esposa, abusado de un niño, atropellado a una persona, falsificado una firma o un documento, participado en una licitación en cualquier dependencia o entidad gubernamental, entre otras. Sabe perfectamente bien que en principio todo o casi todo se puede arreglar. Una vez más nos encontramos aquí ante el engañoso espejismo de la corrupción: quien se aprovecha una vez, es la siguiente víctima. Bien puede suceder que alguien que atropelló a una persona logre con grandes sumas de dinero por delante, evadir la justicia y sus obligaciones. Pero de lo que esa persona no se percató es que, si por algún descuido o infortunio, su hijo o su padre es atropellado, la víctima en esa nueva ocasión será su ser querido; es decir, él. Observando se lo anterior, que una vez desencadenada la corrupción, se expresa de manera sistemática y tiene también sus reglas; mientras más poderoso y adinerado se es, más corrupto y deshonesto se puede ser y, de hecho, es en esa dirección que el individuo evoluciona.

s/a, “Reflexiones sobre la Corrupción en México”, visible en: <http://www.filosoficas.unam.mx>, consultada el 13 de julio de 2015.

III.4. Impacto económico

En cualquier organización especialmente en las públicas, la corrupción es la ejecución de transacciones voluntarias e ilegales entre dos partes: el interesado o sobornador y su cliente o sobornado con un efecto perjudicial para un tercero pudiendo ser la administración o la ley y por qué no, los beneficiarios de los programas sociales que derivado de la corrupción se ven afectados al no tener acceso a los viernes, servicios u oportunidades a que tienen derecho, donde el agente corrupto busca, por lo general, un provecho económico.

Al respecto, la OEA establece como actos de corrupción:

- a) El requerimiento o aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas, y
- b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.
- c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes; y,
- e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos anteriores.

Sin embargo, esta situación de delito, donde aparentemente se enriquecen uno o varios funcionarios en lo individual, conlleva efectos negativos sobre el funcionamiento de los mercados de un país que, en consecuencia:¹⁰⁰

- Reduce las tasas de crecimiento económico de éste.
- Produce una asignación ineficiente de los escasos recursos del Estado.¹⁰¹
- Origina distorsiones en la asignación y composición del gasto público.
- Produce distorsiones en la asignación de empresas por privatizar.
- Genera una provisión insuficiente de bienes públicos, o la ejecución deficiente de políticas sociales.
- Crea severas externalidades sociales negativas que se originan cuando el Estado deja de cumplir su función.
- Desalienta la inversión extranjera directa en el país receptor.
- Causa efectos redistributivos negativos al generar una transferencia de activos del sector público al sector de individuos corruptos.
- Ocasiona una distribución regresiva del ingreso, de los sectores más pobres a los más acaudalados.
- Da lugar a una productividad más baja y, consecuentemente, a un menor crecimiento a largo plazo.¹⁰²

Foro Económico Mundial, “Perspectivas económicas: Las Américas”, visible en: <http://www.sinembargo.mx>, consultada el 24 de agosto de 2015.

En nuestro marco jurídico, los principales delitos que pueden ser identificados como actos de corrupción (y que a la postre conllevan repercusiones para el crecimiento económico del Estado mexicano) son:

Cohecho. Conocido también como soborno o ‘mordida’, se da cuando un servidor público solicita o recibe indebidamente para sí o para otro, compensación monetaria por hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; así mismo, se presenta cuando los ciudadanos ofrecen o entregan dineros o dádivas para que los funcionarios, o personas que representen autoridad, hagan u omitan actos debidos o indebidos

¹⁰⁰ El informe “Perspectivas económicas: Las Américas”, realizado por el Foro Económico Mundial, reconoce que en América Latina es notorio el débil crecimiento económico. Esto se debe en gran medida a los factores externos que han tenido fuertes consecuencias en el debilitamiento de la confianza de las empresas, en gran medida provocado por los actos de corrupción y violencia de los países y eso “apunta a que las perspectivas económicas en la región se enfriarán aún más”.

El conjunto de estos factores ha mermado el crecimiento económico del país, inhibe las inversiones, reduce la productividad del gasto público, distorsiona la asignación de recursos y profundiza la desigualdad social. Visible en: <http://www.sinembargo.mx>, visible el 24 de agosto de 2015.

¹⁰¹ “La corrupción tiene costo y es el uso ineficiente de los recursos en una economía en la que las empresas interiorizan los costos de operar bajo reglas corruptas que les ayudan a superar ciertas regulaciones o inversiones. Los costos son aquellos que refieren a la inversión extranjera perdida. Todo eso erosiona la competitividad del país, en el que estas prácticas están muy extendidas. Hay un uso ineficiente de los recursos públicos, tanto a nivel federal como estatal, que deberían ser utilizados para el bienestar de la sociedad”, Fernández, Marcos, investigador de México Evalúa, visible en: <http://www.sinembargo.mx>, visible el 24 de agosto de 2015.

¹⁰² *Ídem.*

relacionados con sus funciones. Como puede apreciarse, en el cohecho existe un común acuerdo entre el “sobornador” y el “sobornado”. (Art. 222 del Código Penal Federal).

Ejercicio Abusivo de Funciones. Este tipo de corrupción se da cuando el funcionario de gobierno, en uno de su cargo o empleo, otorga o impide de manera indebida contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, etc., o realice cualquier acto jurídico que le produzca beneficios económicos.

En este caso, se propina el delito cuando un particular ofrece pagos a los responsables de seleccionar contratos y éstos los aceptan. (Art. 220 del Código Penal Federal).

Peculado. A diferencia de los anteriores, en el peculado no existe la figura del sobornador, ya que atañe a todo funcionario que para usos propios o ajenos extraiga o modifique de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o al erario, habiendo recibido éstos para su administración, depósito, control o custodia. En esencia, el delito que comete el corrupto es un robo al presupuesto (Art. 223 del Código Penal Federal).

Abuso de Autoridad. Entendido como una forma de extorsión al existir una imposición de pago; a diferencia del cohecho, que implica un mutuo acuerdo, consiste en el delito que cometen los servidores públicos que, para impedir la correcta ejecución de una ley o mandato, exige que se le entreguen fondos, valores u otra cosa, o de lo contrario, se niegue a realizar algo relacionado con sus funciones. La forma en que el abuso de autoridad deteriora las finanzas públicas se aprecia cuando las ventanillas encargadas de pasaportes, licencias y demás trámites merman sus ingresos como consecuencia de los funcionarios que imponen “tarifas” mayores a las establecidas. (Art. 215 del Código Penal Federal).

A nivel microeconómico, podemos mencionar que las variables que determinan el comportamiento del agente corrupto estándar, entendido como un agente maximizador y racional, el cual busca “niveles óptimos de corrupción” en proporción a sus preferencias y objetivos de maximización. Así, partimos de la idea que el funcionario corrupto es un agente económico consumidor de bienes y servicios, que trata de alcanzar la máxima utilidad o satisfacción posible con sus decisiones de consumo.¹⁰³

Esto es, una economía decadente genera perturbaciones en la dimensión legal de la vida humana y una legalidad defectuosa promueve injusticias económicas. De igual modo problemas defectuosos agudos refuerzan la mentalidad del arreglo por fuera del marco legal y el que ello sea factible confirma en las personas el sentimiento de que la legalidad es más que un canal un obstáculo para vivir bien.

III.5. Asimetrías sociales

Otro de los elementos que propician el surgimiento y desarrollo de la corrupción es la permanente comprobación de que no sólo no somos iguales ante la ley, sino que hay cada vez diferencias mayores

¹⁰³ Vázquez Repizo, Jaime A. *El Impacto Económico de la Corrupción en México*, visible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx>.

entre grandes bloques poblacionales y minorías de privilegiados y que la distancia entre la empobrecida mayoría de la población y una numéricamente insignificante pero todo poderosa casta de grandes industriales, banqueros, empresarios y demás actores económicos, se acentúa día con día. Así, la vida cotidiana se vuelve una auténtica lucha para la mayoría de las personas de escasos recursos. En algunas sociedades los bajos salarios son la principal causa de desigualdad, dando lugar a grupos sociales pobres y ricos.¹⁰⁴ El aumento de los impuestos merma la capacidad de ahorro, la inversión productiva y el crecimiento económico. Por el contrario, la reducción de la pobreza ayuda al crecimiento económico de un país; a su vez, el desarrollo beneficia y aumenta la recaudación de impuestos, con los que los gobiernos podrían financiar mayor número de programas sociales.

Los aspectos culturales, también generan desigualdad social, en razón de que existe distinción entre los individuos que han obtenido un buen nivel de educación y los que no han tendido acceso a él. Cada año nacen 80 millones de niños en todo el mundo. Las altas tasas de fecundidad de las mujeres y la superpoblación que sufren muchas ciudades, conducen al aumento de la pobreza ya que la sociedad disminuye su capacidad de consumo y bienestar. El elevado grado de corrupción que existe en estos gobiernos favorece el incumplimiento de contratos firmados con empresas y otros gobiernos, y fomenta que los más desfavorecidos vean violados los derechos que tanto ha costado alcanzar.¹⁰⁵

El aspecto social, también consiste en el ostracismo que sufren algunos grupos por parte de otros más amplios o poderosos. Esto ocurre con determinadas minorías étnicas, grupos de trabajadores inmigrantes, y otros muchos grupos sociales. Esta situación fomenta la tensión social y la inestabilidad política, que a su vez frena las inversiones extranjeras.¹⁰⁶

Casar, María Amparo, México, “Anatomía de la Corrupción”, CIDE-Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., México, 2015.

¹⁰⁴ El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en el informe “México: Anatomía de la corrupción”, señalan que este fenómeno se presenta ya en todos los escenarios del país; la penetración es tal que ha llegado a modificar las formas de vida de sus habitantes. Repercute de manera negativa en la economía familiar y ha profundizado la desigualdad.

“Además del crecimiento, la corrupción también impacta al desarrollo [...] la OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] concluye que se afecta negativamente algunas variables del bienestar que no están capturadas en las mediciones del PIB: desarrollo sostenible, salud y seguridad, equidad y otros tipos de capital cívico o social como es la confianza”, dice el estudio. Visible en: <http://www.sinembargo.mx>, el 24 de agosto de 2015.

¹⁰⁵ “Reflexiones sobre la corrupción en México”, visible en: <http://www.filosoficas.unam.mx>

¹⁰⁶ *Causas de la Desigualdad Social*, visible en: <https://www.inspiration.org>, consultada el 22 de junio de 2015.

Además, los desastres naturales y conflictos armados generan ruptura social en las comunidades pobres, aunado a que son las clases sociales las que se ven mayormente afectadas derivado de su condición vulnerable, por lo que en la mayoría de los casos se ven obligados a huir de sus hogares y convertirse en refugiados.¹⁰⁷

III.6. Consecuencias

La mentalidad, la educación y la conducta influyen en el surgimiento y evolución de la corrupción, cuando en una sociedad básicamente estable el individuo pretende actuar al margen de la legalidad, violando en todo tiempo la normatividad establecida, tratando de constituirse permanentemente y en todos los contextos en los que ello sea viable en una excepción a la ley, en un privilegio, en estos casos es cuando podemos hablar de una persona corrupta, la cual según algunos autores es una persona carente de moralidad, ignorante y falta de genuidad espiritual.

La falta de moral en cada uno de los individuos, se manifiesta en un egoísmo y cinismo considerables, en un desinterés por los derechos de otras personas, la falta de solidaridad¹⁰⁸ y en general la actitud de considerar a los demás como meros medios para la obtención de fines particulares.¹⁰⁹ Se desconoce si la inmoralidad e ignorancia caminan a la par, en razón de que la adquisición de conocimientos agudiza la sensibilidad; la realidad es que nunca serán equiparables las conductas de una persona instruida, con respecto a la de una persona carente de conocimiento; este simplemente no aprehende los hechos que de conocerlos, modificarían su actitud y su conducta, por ejemplo conocer la pobreza, el dolor de la pérdida de un ser querido, la contaminación y sus consecuencias, la falta de oportunidades educativas, de servicios, de trabajo, entre otros, le generarían conciencia respecto de

¹⁰⁷ *Ídem.*

¹⁰⁸ En nuestro país tenemos varios ejemplos de falta de solidaridad de las comunidades, tal es el caso, de las unidades habitacionales en las que los condóminos muestran indiferencia por la condición física del inmueble del cual forma parte su propiedad, considera que si su bien se encuentra en condiciones medianamente óptimas, no se ve afectado si el bien del vecino se encuentra dañado; esto es, no reflexiona en el sentido de que si el patrimonio de sus vecinos se deteriora, el de él también se deprecia. Tampoco reflexiona respecto de la contaminación que él mismo genera, sin considerar que esa contaminación lo afecta en su salud, imagen de la sociedad en la que vive, deterioro de su calidad de vida y depreciación de su patrimonio.

¹⁰⁹ Desafortunadamente tenemos que reconocer que en la actualidad, en México la gente se vanagloria por haber salido airoso de la evasión de las obligaciones. El corrupto común aspira a resolver sus problemas, a beneficiarse de una u otra manera, sin importarle ni lo que los otros opinen de él ni si otros, por prioridad en el tiempo o por méritos personales, tienen más derechos que él a ciertas prerrogativas o la resolución de diversos problemas. El corrupto no se avergüenza de obtener algo que no merece; además se enorgullece que lo obtuvo en contra del cumplimiento de la norma.

sus actos, y tal vez, la responsabilidad en la que incurre su actuación y el conocimiento de cómo afecta su conducta en otros individuos.

La educación en el sentido de instrucción, es imprescindible para revigorizar la cultura de la solidaridad social, del respeto a sus semejantes y para luchar en contra de la indiferencia, el egoísmo y la corrupción. Además parte de la importancia de la educación infantil, influirá de tal grado para que en un futuro próximo el discurso moral les haga sentido y no signifique un discurso hueco carente de realidad; esto es, no será entendido como un mero discurso demagógico, sino que se le podrá atribuir un contenido real. Por lo tanto, para la lucha en contra de la corrupción desde el punto de vista del individuo la clave está en la educación.

En nuestro país existe una falta de cohesión social; así como de sentimientos comunitarios, la agresividad permanente, el sentimiento exacerbado de inseguridad. El mexicano actual no se ve a sí mismo como parte de un proceso colectivo. Priva en México el atomismo social radical. A las personas se le ha enseñado a pensar que lo único que importa y cuenta es su éxito personal. Hasta el concepto de familia ha sido deformado, la familia ha sido presentada como una especie de oasis o refugio en lo que es básicamente un territorio hostil. Pero la sociedad no tiene por qué ser vista de esa manera. En el fondo la familia no es más que una pequeña sociedad; esto es, una especie de red estructurada de personas que a su vez, están vinculadas con otras que pertenecen a otras redes y por lo cual son para los individuos como canales de comunicación hacia el exterior de la familia.

Asimismo, la mayor parte de los trabajos sobre corrupción destacan como una de sus causas más nocivas a la falta de transparencia informativa; de hecho, hablan de la “opacidad de la información”. Tal opacidad comprende a las distintas actitudes morales y estructurales que tergiversan la reproducción fiel de la realidad. Algunos autores interpretan esta opacidad como consecuencia de una crisis anterior de la libertad de expresión. Muchos investigadores consideran que los medios de comunicación actuales desvirtúan su vocación de asistir en la formación de opinión ya que exponen mentiras o noticias no confirmadas, y orientan sus esfuerzos en la creación de valores que pueden ser engañosos.

La prensa independiente puede tener un fuerte papel de control de la corrupción. Por ejemplo, en el caso de la Federación Rusa, una prensa independiente que velara por la transparencia, incentivaría una reducción de la corrupción hacia nivel de Austria; para Turquía del Reino Unido; y para Nigeria el nivel de Francia.

“Reflexiones sobre la corrupción en México”, visible en: <http://www.filosoficas.unam.mx>, consultada el 24 de septiembre de 2014.

Por otra parte, el acceso a la información sobre las acciones del gobierno es parte fundamental del carácter democrático de una sociedad. Esta información tiene el carácter de un bien público; es decir, un bien de todos y del que todos son responsables en la proporción en que incidan sobre dicho bien. Como tal bien público, tiene las cualidades de no-exclusión y no-rivalidad.¹¹⁰

¹¹⁰ Por no-exclusión se entiende que este bien público es tal que no puede excluirse a nadie de su uso o aprovechamiento. La nota de no-rivalidad significa que el bien público en cuestión puede ser compartido por otros en iguales o diversas proporciones sin perjuicios para ninguna de las partes.

III.7. El deterioro de la infraestructura nacional

Con base en lo antes señalado, se observa que nos encontramos ante organizaciones cuyas estructuras favorecen el aprendizaje de la operatoria de la corrupción; organizaciones todas con cierta forma legítima que directa o indirectamente ofrece un velo para la impunidad. Estas organizaciones poseen además una forma de coerción, no necesariamente violenta, que desalienta a aquellos que intentan denunciar el fenómeno corrupto.¹¹¹ Por último, la corrupción organizacional se arraigaría en la tendencia de supervivencia corporativa.¹¹² Es interesante señalar que el proceso de corrupción que gradualmente va admitiendo nuevos miembros se constituye para éstos en garantía de recursos, status o bienes personales. Existen dos elementos actitudinales que facilitan el afianzamiento de la corrupción organizacional: la llamada “moral de frontera”¹¹³ y las “técnicas de neutralización”.¹¹⁴

La “moral de frontera” es la responsable de ir corriendo los límites normativos, favoreciendo una mayor permisividad social a través de expresiones falaces que son psíquicamente sugestivas pero realmente sin fundamento:

...se supone inherente al mundo de los negocios, y que presenta el hecho criminal como una práctica inevitable, generalizada, conocida y tácticamente tolerada por todos. El castigo sería, entonces, arbitrario, injusto; y el delincuente una víctima fungible del azar o, quizás, de ocultas maniobras políticas de sus adversarios. Por una parte, puede resaltarse la faceta humana, familiar o profesional del delincuente: trabajador infatigable, emprendedor, audaz - como todo buen empresario que debe arriesgarse - creador de riquezas y puestos de trabajo, buen padre de familia y apreciado por quienes lo conocen. Por otra parte, se rebaja la entidad y trascendencia del hecho criminal: es un negocio audaz no un delito; una conducta tal vez irregular pero no criminal, no hace daño a nadie; la prohibición es puramente formal y circunstancial... En último término, se llega a amenazar con los

¹¹¹ El año pasado, el 2 por ciento de las averiguaciones previas presentadas por delitos cometidos por servidores públicos tuvieron como castigo la cárcel, según datos del Censo de Impartición de Justicia. Además hay en total 281 mil personas desplazadas por violencia y 57 mil 899 averiguaciones previas por homicidios en los primeros 20 meses del gobierno actual. Visible en: <http://www.sinembargo.mx>, el 24 de agosto de 2015.

¹¹² Desde la filosofía práctica realista tenemos la noción de que las organizaciones que el hombre crea, tienden a buscar su supervivencia. En este sentido, es interesante la obra de *Gareth Morgan* Imágenes de la Organización en la que considera éste principio desde una metáfora biológica y orgánica.

¹¹³ Según *Sutherland* (1966), la denominada “moral de frontera” es la responsable de ir corriendo los límites normativos, favoreciendo una mayor permisividad social a través de expresiones falaces que son psíquicamente sugestivas pero realmente sin fundamento. (“El lavado de dinero ingresa capitales al país por lo que, en última instancia, es beneficioso para el mismo”, “No controlemos la facturación de esa empresa ya que deja grandes retornos en impuestos”).

¹¹⁴ *Matza*, David, por su parte, desarrolló las llamadas “técnicas de neutralización”. Éstas serían las vías a través de las cuales los criminales racionalizarían sus actos, justificándolos finalmente. Los actores de la corrupción tienden a justificar sus acciones en tres grupos de generales de argumentos, a saber:

- a) Justifican su inocencia en que las leyes que los juzgan son tan criminales como ellos.
- b) Niegan haber quebrantado una ley ya que ésta es injusta y por ende, inválida.
- c) Justifican su accionar en que todos lo hacen.

efectos catastróficos que el castigo representaría para la propia economía nacional o para el sector con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo creados por el delincuente...

García Pablos de Molina, citado por Martín Suárez, Francisco y Gorrochategui, Nora, "Corrupción organizacional: aspectos vinculados a la estructura de oportunidades en diversos tipos de organizaciones y casos de corrupción institucionalizados", Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública II Simposio de la Red de Instituciones de Combate de la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP) Santo Domingo, 24 al 27 de Octubre de 2000, visible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0039413.pdf>, consultada el 3 de enero de 2016.

A su vez, las "técnicas de neutralización", resultan necesarias para explicar el fenómeno de la corrupción, en razón de que:

...ha sido usada para describir el proceso de razonamiento comprometido por los adolescentes, antes, durante y después de haber cometido su acto delincuente, en un sentido más amplio, puede ser entendido como las diferentes formas que adoptan los delincuentes para racionalizar sus violaciones a la ley y, por extensión, a quienes adoptan comportamientos corruptos.

Dichas racionalizaciones permiten a los delincuentes permanecer obligados al código convencional considerando que sus violaciones no sólo son "aceptables" sino "correctas" y, al mismo tiempo, no peligrar seriamente su propia auto-concepción. Tales racionalizaciones juegan un rol significativo en conducir a un individuo al punto donde, en términos de Sutherland, él acepta "definiciones favorables a la violación de la ley".

Martín Suárez, Francisco y Gorrochategui, Nora, "Corrupción organizacional: aspectos vinculados a la estructura de oportunidades en diversos tipos de organizaciones y casos de corrupción institucionalizados", Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública II Simposio de la Red de Instituciones de Combate de la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP) Santo Domingo, 24 al 27 de Octubre de 2000, visible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0039413.pdf>, consultada el 3 de enero de 2016.

De lo anterior, se observa que los ciudadanos se encuentran inmersos en instituciones que constituyen un caldo de cultivo para fomentar el fenómeno de la corrupción y justificar su actuar dentro de la sociedad, así como la violación sistemática de las normas jurídicas.

III.8. La desprotección total de los ciudadanos

Según la opinión de analistas y empresarios, la corrupción representa un "grave" problema para los países, ya que un aumento de la percepción de la corrupción conlleva una pérdida de la inversión extranjera.

Así se desprende del Índice de Percepción de la Corrupción 2008 de Transparencia Internacional, que mide el grado de corrupción percibido en funcionarios y políticos de 180 países.

La corrupción constituye también una violación a los derechos humanos porque atenta contra la libertad de información y la entrega de servicios adecuados a favor de las mayorías, asimismo, distintos analistas señalan que la impunidad quebranta el principio constitucional del "buen gobierno" porque quita las garantías al ciudadano de recibir servicios adecuados en la administración pública,

incumpliendo ésta con los principios relativos de interés general, que brinde buenos y adecuados servicios.

III.9. La Corrupción en las finanzas públicas

El efecto fundamental de la corrupción en la recaudación de los impuestos consiste en la disminución en los recursos del Estado con relación a lo que la legislación autoriza y los órganos de ejecución del presupuesto han previsto obtener. Las leyes de presupuesto tienen la característica de autorizar un máximo en el monto de los gastos del Estado y estimar un valor de lo que se espera recaudar conforme a la legislación impositiva vigente y el nivel de actividad económica proyectado. Mientras que la proyección de la recaudación depende de técnicas estadísticas y de la experiencia económica del país, la autorización de los gastos es efectiva y ésta parte del presupuesto es generalmente alcanzada. De esta manera, cuando las instituciones de recaudación no cumplen sus metas a raíz de la corrupción de sus funcionarios, el Estado padece un déficit. Éste se cubre a expensas del endeudamiento público, es decir, con obligaciones para futuros presupuestos que conllevan un creciente costo financiero con el transcurso del tiempo.

Quando se producen desbalances grandes y continuos en las cuentas del Estado, se generan expectativas negativas en los mercados de capitales internacionales acerca de las perspectivas de estabilidad económica del país. Las agencias calificadoras de riesgo financiero analizan esos desbalances y los toman en cuenta para establecer el nivel de riesgo de los papeles financieros que el país emite. Ese nivel de riesgo está directamente asociado a las tasas de interés que regirán para el futuro, no solamente para la deuda pública sino también para las deudas de empresas privadas. Más aún, las Calificadoras del riesgo-país toman en cuenta puntualmente la percepción de corrupción al elaborar los informes para los potenciales inversores. Cuando hay una percepción de corrupción generalizada en las instituciones públicas, particularmente las vinculadas a la recaudación impositiva y aduanas, esto anticipa las dificultades que tendrán las autoridades económicas para alcanzar estabilidad fiscal y, por lo tanto, para mantener o reducir los niveles de endeudamiento.

Estévez, Alejandro M., “Corrupción y Políticas Públicas: Algunos Factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación”. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública, p.p. 9-13.

III.10. Empleo y salario

Según datos de Transparencia Internacional y las calificaciones del potencial financiero de *Moody's*¹¹⁵ aquellos países que experimentan índices negativos según los estándares de Transparencia

¹¹⁵ *Moody's* es una de las principales calificadoras para inversionistas en *New York*. Se dedica a evaluar el riesgo y potencial de los bancos.

Internacional, poseen también un elevado riesgo de crédito, con el consiguiente crecimiento de la tasas de interés.

En 35 países en desarrollo, el impacto sobre la corrupción que genera la selección de personal basada en estándares de méritos y capacitación. Los autores demuestran que exigir un alto nivel de capacitación exigido a la hora de emplear a un trabajador (posesión de título universitario en general y el haber aprobado un examen formal para ingresar al empleo público en particular) tiende a reducir el nivel de corrupción en la función pública. En lo que respecta a los salarios y su relación con la corrupción, el índice de *Evans y Rauch* señala una tendencia que sugiere que a salarios más altos se registran menores niveles de corrupción.

Diversas investigaciones revelan que los bajos salarios obligan a los empleados públicos a cubrir sus necesidades de modo ilícito mientras que si el salario fuera alto, la misma actitud implicaría un mayor peligro en caso de ser descubiertos. Analizando estas variables en 28 países, encuentran una importante influencia negativa de los salarios del sector público (en relación con los del sector privado) y los niveles de corrupción. De acuerdo con lo anterior, el duplicar los salarios del sector público en un país implicaría una mejora de 2 puntos en el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional,¹¹⁶ con salarios muy bajos todos los burócratas serán corruptos y los oferentes del sector privado recibirán retornos sobre su inversión sólo cuando un funcionario corrupto sea atrapado”. Mientras que los salarios de la función pública estén por debajo del nivel necesario para incentivar a los burócratas a ser honestos (o al menos para evitar que la corrupción se vuelva algo necesario para ellos), un aumento salarial tan sólo trasladará individuos al sector y provocará una merma en la producción del sector privado. Las desigualdades de salario entre ambos sectores sólo generan traslado de personal y no resuelven el problema de la corrupción. Mientras que no exista un escalafón de salarios proporcional entre estas dos áreas, la tentación de cometer ilícitos seguirá latente.

III.11. Comercio Internacional e Inversión Extranjera

La primera investigación de relevancia académica acerca de la relación entre corrupción y comercio internacional corresponde a *Hines* en el año de 1995 quien descubrió una marcada tendencia negativa en las exportaciones norteamericanas hacia países corruptos a partir de 1977. Según *Hines* como los Estados Unidos adquirieron estándares legales estrictos con respecto a sobornos internacionales luego

¹¹⁶ *Haque y Sahay, Ortiz y Mauro* encuentran evidencia en el mismo sentido de *Rijckeghem y Weder*.

de 1977, las exportaciones cayeron como fruto de la competencia poco transparente y desleal por parte de los demás países exportadores.

Se destaca que la consecuencia más obvia de la corrupción sobre el comercio internacional afecta a los bienes que son importados por el sector público. El grado de corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos define en la práctica qué competidor tiene más posibilidades de acceder a un contrato¹¹⁷. Su investigación incluye en la muestra a los 18 mayores exportadores del mundo y a sus 106 principales importadores. En las conclusiones de su trabajo y sin tener en cuenta los idiomas comerciales, la distancia geográfica, la composición de las exportaciones ni los bloques comerciales, *Lambsdorff* señala que Suecia, como reflejan las percepciones empresariales, está muy poco relacionada con exportaciones corruptas. Sin embargo, esto no quiere decir que no puedan existir en Suecia empresas que incurran en prácticas corruptas para exportar. Pero es de suponer que esto pueda suceder en una medida mucho menor que en otros países tales como Italia, Bélgica, Luxemburgo y Francia; todos países que muestran un marcado índice negativo en lo que hace a corrupción y comercio internacional.

Por otra parte, a partir de un estudio basado en signos econométricos de 100 países, que la corrupción generalmente desalienta la inversión extranjera directa; en razón de que los países corruptos alcanzan un 5% menos de inversión extranjera que los países no corruptos.¹¹⁸

III.12. Ineficiencia en los Contratos

Según *Rose-Ackerman*, los sobornos:

... realizados a funcionarios por parte de los potenciales contratistas hacen que los contratos, tanto del gobierno como de las empresas estatales privatizadas, no sean asignados al contratista más eficiente sino al dispuesto a un soborno más alto. Las causas de la consiguiente ineficiencia en el ejercicio de la labor del contratista son muchas: el contratista más eficiente puede sentir escrúpulos de participar de prácticas fraudulentas y por ello abstenerse de participar en la licitación; aquel que asume el pago de un soborno esperará obtener subsidios, beneficios monopólicos y regulaciones cada vez menos estrictas; los proyectos pueden volverse más complejos y difíciles de realizar ya que así es más fácil disimular los sobornos; para compensar el pago del soborno el adjudicatario puede bajar la calidad de su servicio o la calidad de los materiales a utilizar para realizar la obra; los procesos pueden demorarse con toda intención para obtener aún mayores pagos indebidos.

¹¹⁷ Esto motiva, por ejemplo, que los permisos portuarios puedan ser falsificados, los trámites de nacionalización evitados, las normas de calidad desatendidas y los contratos concedidos a los exportadores/importadores dispuestos a pagar sobornos más altos.

¹¹⁸ Casar, María Amparo, *México, Anatomía de la Corrupción*, CIDE-Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., México, p. 12.

Estévez, Alejandro M., *Corrupción y Políticas Públicas: Algunos Factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública, p.p. 9-13.

La corrupción económica tiene un impacto negativo en la calidad y productividad de la inversión pública, en razón de la corrupción origina una merma de las inversiones públicas reales. Desde otro punto de vista, el marco de una economía con señales de corrupción, existe un aumento de los costos de transacción para el sector privado causado no sólo por los sobornos sino también por las demoras intencionales para llevar adelante los proyectos empresariales. En esta misma línea, la Encuesta de Competitividad Global del Foro Económico Mundial de 1997 demuestra que las empresas que pagan sobornos pasan más tiempo en reuniones y negociaciones con funcionarios públicos, reportando un costo más alto del capital de la empresa.

Además de los efectos de la corrupción, en el sentido de que engendra la disparidad de ingresos, se observa que la educación y la distribución de la tierra se ven igualmente afectadas por éste fenómeno, asimismo, existen estudios que refieren que el gasto en educación, salud y áreas de mantenimiento y operaciones, se ve reducido por la presencia de corrupción, ya que en éstas áreas es más difícil que quienes toman las decisiones presupuestales puedan obtener una ventaja adicional.¹¹⁹

III.13 La pobreza

Los expertos en economía de todo el mundo convienen en que actualmente la corrupción puede tener efectos devastadores sobre las economías que pasan sobre una situación difícil ya que la corrupción vacía arcas de los Estados, arruina el libre comercio y ahuyenta a los inversionistas.¹²⁰ El Banco Mundial, estima que la corrupción puede reducir la tasa de crecimiento de un país entre 0.5 y 1 punto porcentual por año. Según las investigaciones del Fondo Monetario Internacional la inversión en los países corruptos es casi un 5 por ciento menor que en los países relativamente exentos de corrupción.¹²¹

¹¹⁹ Es interesante señalar que estudios de caso realizados por distintos autores y reunidos por *Rose-Ackerman* demuestran que los pagos que se llevan a cabo en los contratos corruptos pueden incrementar los costos y disminuir la calidad de los proyectos públicos de un 30% a 50%. *Rose-Ackerman, Susan, Ídem*.

¹²⁰ Durante los últimos tres años, el número de pobres se incrementó a 55.3 millones de pobres, lo que significa que 2 millones personas entraron al umbral de la pobreza. <http://www.sinembargo.mx>, visible el 24 de agosto de 2015.

¹²¹ Eguía Casas, Alicia, *Corrupción en México, normativa para eliminarla y percepción ciudadana*, Ciencia Administrativa, No. 1, año 2014, México, p. 32.

La alta Comisionada de la Organización de las Naciones Unidas, *Navy Pillay* mencionó que se estima que entre los años de 2000 a 2009, los países en desarrollo perdieron 8.44 billones de dólares en los flujos financieros ilícitos diez veces más que la ayuda extranjera que reciben.¹²² A su vez, el Secretario General de Naciones Unidas *Ban-Ki Moon*, subrayó que las consecuencias de la corrupción son devastadoras para el desarrollo,¹²³ y apuntó que en el año 2012, ese flagelo impidió que el 30% de la ayuda al desarrollo, llegara a su destino.¹²⁴

Cuando la corrupción se ha transformado en un factor determinante a la hora de tomar decisiones, el tamaño y la complejidad de los proyectos de inversión suelen inclinarse en favor de las propuestas más costosas y opacas. La razón sería que éste tipo de proyecto es de difícil control político. Por lo tanto, se ven favorecidas las oportunidades de corrupción en contratos, nombramientos, consultorías, etc. Tales proyectos pocas veces son utilizados en favor de los pobres. Por su misma naturaleza, no resulta fácil abrir su ejecución a grupos de menores ingresos con mano de obra de poca calificación.¹²⁵

En relación con los pequeños o micro emprendimientos, los cuales surgen de los sectores de bajos ingresos, la corrupción suele ser un obstáculo difícil de sortear si pretenden afianzar su crecimiento. Generalmente, la presencia de corrupción administrativa suele expresarse en forma de excesivas regulaciones, controles y trámites para la puesta en funcionamiento del emprendimiento. Ello los afecta en relación con otros emprendimientos de mayor envergadura pero del mismo rubro que no

¹²² <http://www.cinu.mx>, citado por Eguia Casas, Alicia. *ídem*

¹²³ La ONU, designó el 9 de diciembre como Día Internacional contra la Corrupción, con la intención de crear conciencia de lo que genera esta práctica y el papel que debemos asumir todos para combatirla y prevenirla.

¹²⁴ <http://www.cinu.mx>, citado por Eguia Casas, Alicia. *Ídem*.

¹²⁵ El número absoluto de mexicanos en pobreza aumentó de los 53.3 millones que había en 2012 a los 55.3 millones que se contabilizaron al 2014, lo que representa un aumento de casi 2 millones de personas, esto de acuerdo con las cifras más recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

La pobreza extrema bajó de 11.5 millones registrados en el 2012 a 11.4 millones contabilizados en el 2014. Una reducción de aproximadamente 90 mil personas.

El factor central del incremento de la pobreza en México son los bajos ingresos y afecta principalmente a quienes trabajan. En total son 63.8 millones de mexicanos en pobreza por ingresos que sirven para satisfacer factores básicos, es la “población con ingreso inferior a la línea de bienestar”. México destina el 3.1 por ciento del PIB a la atención y erradicación de la pobreza a través de programas sociales, esto es 565 mil 542 millones 986 mil 416 pesos anuales, de acuerdo con los datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

Organizaciones civiles han señalado que México carece de políticas de estado que reduzcan de manera eficaz la pobreza y la desigualdad, y que por el contrario, se tienen programas en los tres niveles de gobierno que promueven prácticas clientelares.

Hay 48 programas federales destinados a proyectos productivos, generación de ingresos y servicios para la empleabilidad y cuestan 120 mil millones de pesos (casi lo mismo que se destina a Prospera y Seguro Popular). Sin embargo, estos programas tienen altos costos administrativos y no tienen la cobertura mínima. Visible en: <http://www.sinembargo.mx>, visible el 24 de agosto de 2015.

están sujetos a tales controles o que pueden eludirlos a través de pagos ilegales y/o contactos. De este modo, las mayores dificultades para mantener la competitividad de su empresa, terminan por recaer sobre los más pobres.

En forma similar, en el área rural los pequeños agricultores suelen tener limitaciones en las opciones de comercialización de sus cosechas. A menudo, para llegar a los grandes mercados se establecen instituciones públicas de comercialización que actúan como distribuidores de los productos agrícolas. Se argumenta que esas instituciones están creadas para favorecer a los campesinos pobres y evitarles penurias en los mercados más lejanos o con mayor competencia. Como en otros ámbitos, esas entidades tienen también límites en su capacidad de compra y por lo tanto deben racionar los recursos disponibles. Cuando esos centros de comercialización son administrados por funcionarios corruptos, se imponen “tarifas” para efectuar las compras de los productos seleccionados.

Por otra parte, se afirma que:

... otra área en donde se producen perjuicios a los pobres, en el marco de la corrupción, es la impositiva. Dado que las legislaciones tributarias son de por sí complicadas y exigen un conocimiento especializado para su interpretación, los pobres tienen menos posibilidades de aprovechar las oportunidades legales para reducir su carga impositiva. En términos relativos, muchas veces la población pobre paga en forma de impuestos porcentajes más altos de sus ingresos que otros grupos sociales. Mientras que los grupos de ingresos medios o altos tienen a su alcance especialistas en materia tributaria, los pobres muchas veces deben conformarse con pagar montos desproporcionados o directamente dejar de pagar sus impuestos.

De lo anterior, se observa que los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes y los pocos o muchos intentos para reducirlos han sido un fracaso. En 2014 México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países según Transparencia Internacional. Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 39 sobre 100 en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127; es decir, uno de los países más corruptos.¹²⁶

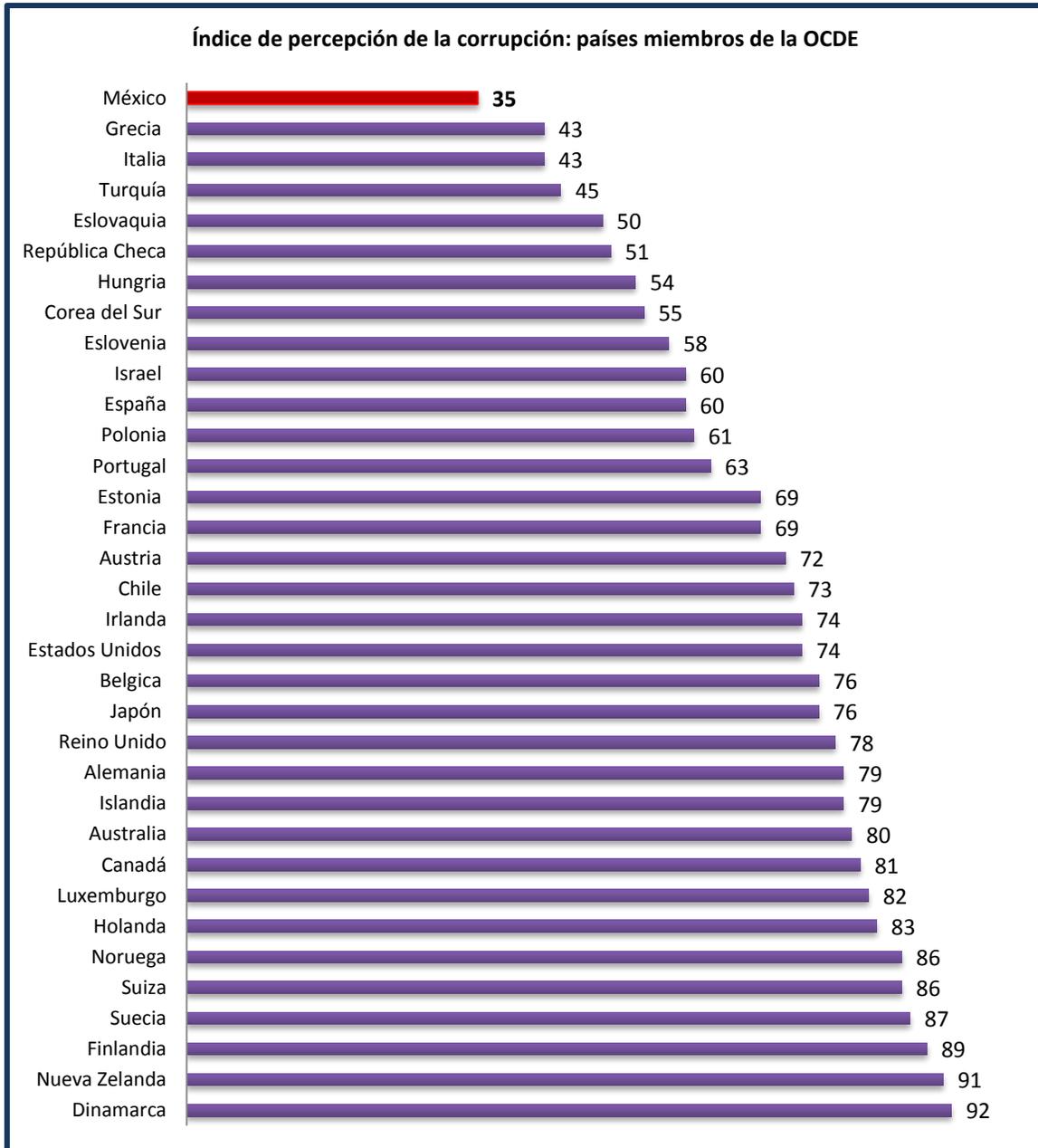
Estévez, Alejandro M., *corrupción y políticas públicas: algunos factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública, p.p. 9-13.

Asimismo, efectuando una comparación de México con los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se observa que ocupa el lugar número 35 y que países como Grecia e Italia que son los dos países más cercanos éstos tienen una calificación 7 puntos más alta, por lo que si esta tendencia se mantuviera y aun cuando el resto de los países permanecieran

¹²⁶ Casar, María Amparo, *México, Anatomía de la Corrupción*, CIDE-Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., México, 2015, p. 12.

estáticos, a México le tomaría aproximadamente 40 años en dejar el último lugar, de entre los países de la OCDE, como se observa a continuación:

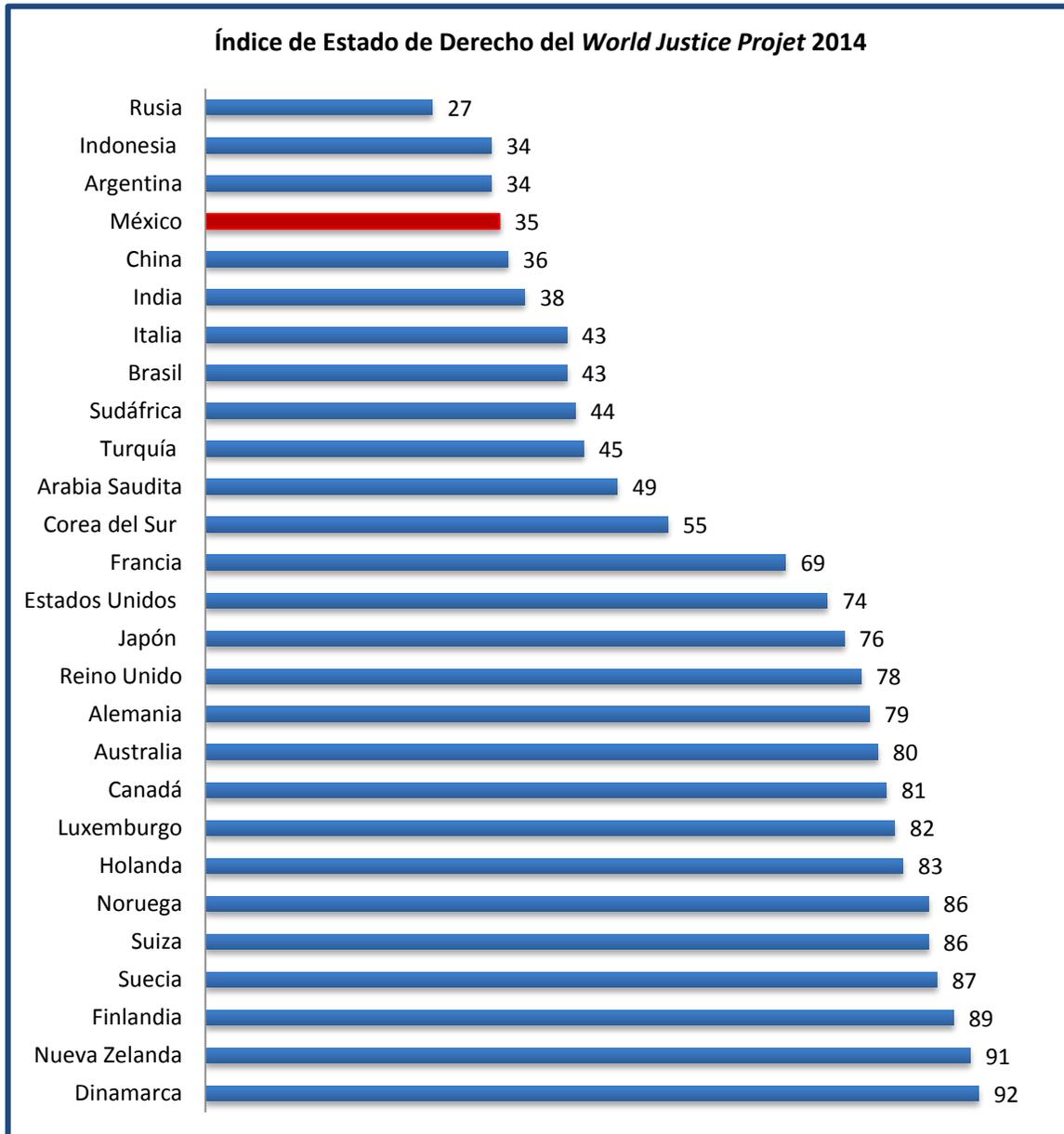
Gráfica 1



FUENTE: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional

Haciendo el mismo ejercicio, se observa que México en comparación con los países pertenecientes al G20 proyecta una situación similar, lo anterior con base en el *Índice de Estado de Derecho del World Justice Project 2014*, ubicando a México entre los 20 países donde los servidores públicos son más corruptos:

Gráfica 2

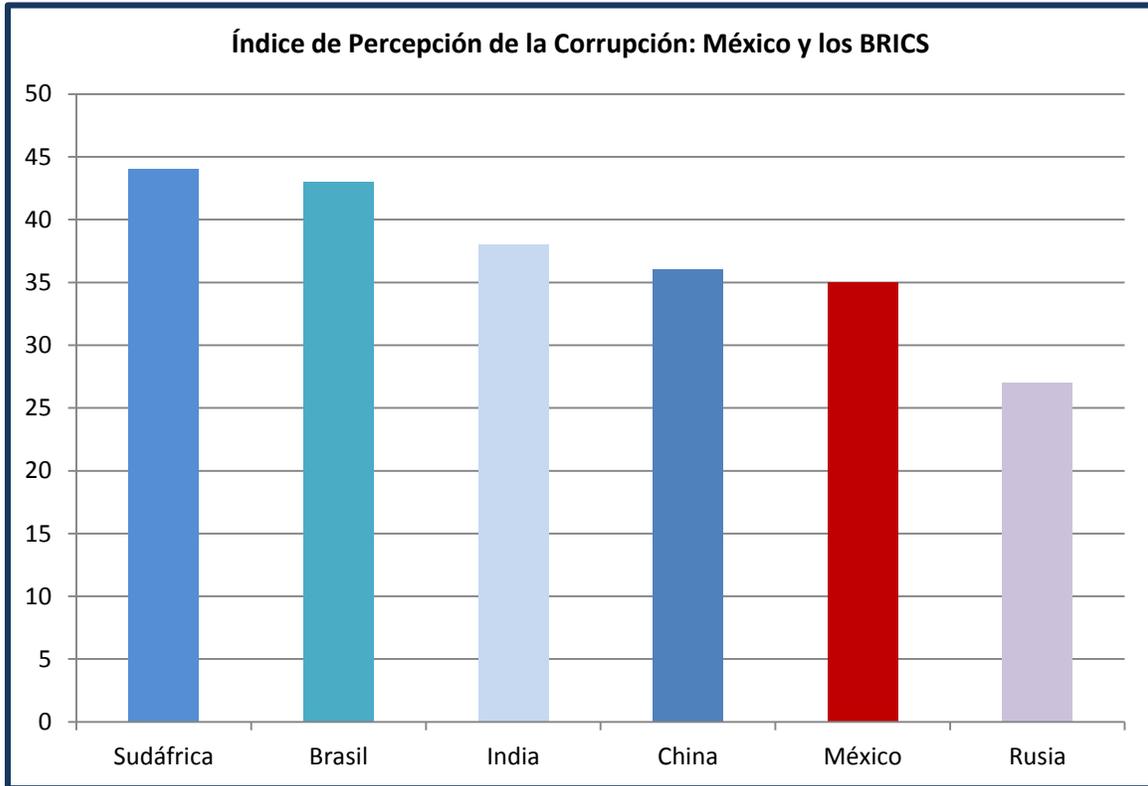


FUENTE: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional

Por lo que se refiere a la calificación otorgada a México en comparación con los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), se observa que Brasil, China e India han aumentado su calificación, mejorando los niveles de percepción en 16, 15 y 11 puntos respectivamente, por su parte México se

ha mantenido prácticamente estancado al aumentar tan solo 4 puntos en 20 años y cayendo en consecuencia de la segunda posición a la quinta en percepción de la corrupción de los integrantes de los BRICS:

Gráfica 3



FUENTE: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional

Asimismo, durante los últimos 16 años, México ha obtenido una calificación promedio de 3.4 conforme a la puntuación en el Índice de Percepción de Corrupción; sin embargo, a pesar de que la posición que ocupa a nivel nacional prácticamente ha sido la misma, durante el periodo en cuestión, la posición que ocupa va a la baja, lo que refleja que en comparación con otros países México no ha logrado un avance significativo, como se observa a continuación:

Índice de Percepción de Corrupción (IPC)	
Año	Puntos
2013	3.4 (115°)
2012	3.4 (105°)
2011	3.0 (100°)
2010	3.1 (98°)
2009	3.3 (89°)
2008	3.6 (72°)
2007	3.5 (72°)
2006	3.3 (70°)
2005	3.5 (65°)
2004	3.6 (64°)
2003	3.6 (64°)
2002	3.6 (57°)
2001	3.7 (51°)
2000	3.3 (55°)
1999	3.4 (58°)
1998	3.3 (55°)

FUENTE: Índices y Encuestas sobre Transparencia y Combate a la Corrupción.

Todas estas cifras exhiben la extensión, profundidad y crecimiento de la corrupción en México, observándose que México en lugar de avanzar ha retrocedido en los índices de medición.

México ha sido constante y sistemático en el mal puntaje que obtiene en el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional desde hace 20 años: 35 sobre 100. No obstante, ha descendido drásticamente en el *ranking* mundial, pero principalmente a que los países que han dejado atrás a México se han empleado más a fondo en el combate a la corrupción.¹²⁷

El Banco de México señaló que para 2014, la corrupción le costó al país el equivalente al 9 por ciento del PIB, es decir, 1 billón 602 mil 986 millones 130 mil pesos y que dicha cantidad podía compararse con el 80 por ciento de la recaudación de impuestos nacional. La Auditoría Superior de la Federación estimó que 86 mil millones de pesos fueron utilizados en desvíos, subejercicios, despilfarro de recursos públicos y pagos indebidos en el gobierno, y según Transparencia Mexicana, en 2010 se destinaron 32 mil millones de pesos a mordidas, e incluso, los hogares con salario mínimo destinan al año el 33 por ciento de sus ingresos para pagar actos de corrupción.

El Barómetro Global de la Corrupción, señala que en 2013 el 90 por ciento de la población consideró a la corrupción como un problema y el 88 por ciento, como una situación frecuente y muy frecuente,

¹²⁷ En las principales actividades en las que se suele recurrir a los actos de corrupción, de acuerdo con la ENCIG, son para trámites (con autoridades de seguridad pública y permisos de propiedad, principalmente), y por sectores, es más común que se realice con policías, Partidos Políticos, Ministerios Públicos, Gobiernos estatales, Diputados y Senadores, y en el Gobierno Federal. Visible en: <http://www.sinembargo.mx>, consultada el 24 de agosto de 2015.

el 52 por ciento consideró que los actos de corrupción aumentaron significativamente en los últimos años, y que ya son un acto normal, cotidiano y hasta un “hábito”.

Según datos del Reporte del Índice de Competitividad Global (2014-2015) elaborado por el Foro Económico Mundial, nuestro país ocupa el lugar 61 de 144 en materia de corrupción, obteniendo resultados negativos en el ámbito de “desempeño institucional”; es decir, en el marco administrativo y legal donde los individuos, las empresas y el gobierno interactúan económicamente, perjudicando la competitividad del país, observando que los costos de la corrupción representan un obstáculo a la productividad, a la competitividad, a la inversión, y en consecuencia al crecimiento en todos los sectores. Además, México tiene calificaciones reprobatorias en desviación de recursos públicos, pagos extraoficiales y sobornos, favoritismo de funcionarios, el Banco Mundial, le otorga a México una evaluación de 39 (sobre 100 lugares) en su control de corrupción, además es el cuarto país de América Latina en el que es común el pago de sobornos.

El 34.1 por ciento de la riqueza del país se ocupa en corrupción, violencia y para la inversión a la erradicación a la pobreza. Para *think thank* de Transparencia Mexicana, esta cantidad es preocupante al considerar la caída en los ingresos petroleros que se esperan para 2016, el tipo de cambio y los recortes presupuestales y agrega: “Si la inversión en corrupción es permanentemente grave, en 2016, año con pocos recursos fiscales, se pensarán en otras cosas en las que se debió invertir. Los recursos serán pocos y escasos, la situación es preocupante”.¹²⁸

Otro tipo de medición que permite estudiar la frecuencia de actos de corrupción en México es el análisis de prensa, destacando que las notas periodísticas y los titulares de noticias mencionan la palabra corrupción entre 1996 y 2014. El aumento de la palabra corrupción es impresionante de 502 notas periodísticas y 27 titulares de periódicos que mencionaban la palabra en 1996, pasó a 29,505 notas y 2,587 titulares en 2014. Este notable crecimiento no indica necesariamente el incremento de la corrupción en México. La transición democrática que vivió el país en el último tercio del siglo XX trajo aparejada mayor libertad de prensa y a partir de 2002 un considerable incremento en el acceso a la información pública.¹²⁹

¹²⁸ Visible en: <http://www.sinembargo.mx>, consultada el 24 de agosto de 2015.

¹²⁹ Casar, María Amparo, *op. cit.*, p.p. 20-22.

CAPÍTULO CUARTO

AUTORIDADES COMPETENTES PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, señala que:

Las funciones de los órganos e instituciones creadas para el combate a la corrupción, independientemente del modelo, responden a tres tareas específicas: función de prevención, de control y de sanción.

Estas tareas pueden ser asignadas a una o más instituciones anticorrupción y se reflejan en acciones de seguimiento, monitoreo y fiscalización de la gestión gubernamental; fomento de la ética pública y la cultura de la legalidad en la acción pública; así como en la investigación, denuncia y promoción de responsabilidad administrativa o penal por conductas indebidas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, visible en: <http://www.oecd.org>, consultada el 13 de junio de 2015.

En general, la función de prevención comprende la formulación y puesta en marcha de acciones para inhibir las motivaciones de cualquier agente para cometer faltas a la probidad o prácticas indebidas. El objetivo principal es “invertir la estructura de incentivos, tornando más costosa (la violación de) un sistema de normas”.¹³⁰ Esto mediante el establecimiento de estrategias de educación y sensibilización de funcionarios ante los riesgos de cometer acciones corruptas; implementación de códigos de ética y conducta de los servidores públicos, mecanismos de profesionalización del empleo público; así como de la vigilancia y obligaciones de transparencia sobre la toma de decisiones pública (detección de conflicto de interés) y el desempeño de la gestión gubernamental.

Como se observó en los capítulos anteriores, la función de control considera la existencia de órganos especializados facultados legalmente para vigilar, auditar y fiscalizar los actos de autoridad, investigar y denunciar posibles abusos de poder, así como para promover sanciones por irregularidades detectadas de la acción u omisión de los servidores públicos¹³¹. Se trata del entramado de instituciones y organismos a cargo de garantizar la legalidad en la acción pública.

Finalmente, con respecto a la función sancionatoria, esta se refiere al último tramo que sigue el camino de las acciones anticorrupción e incluye la implementación de mecanismos de castigo por prácticas corruptas, que incorporan sanciones administrativas y penales.¹³²

El diseño organizacional de estos mecanismos no sigue una misma línea en todas las naciones, sin embargo, es posible ubicar estos entes en dos ámbitos. En el primero, dichos organismos pueden estar inscritos en cualquiera

¹³⁰ BID, <http://www.iadb.org>, consultada el 13 de junio de 2015.

¹³¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <http://www.oecd.org>, consultada el 13 de junio de 2015.

¹³² BID, <http://www.iadb.org>, consultada el 13 de junio de 2015.

de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El segundo refiere a órganos autónomos de la esfera de los tres poderes, tal es el caso de algunas “agencias anticorrupción independientes, tribunales de cuentas, fiscalías anticorrupción y auditorías externas”.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, visible en: <http://www.oecd.org>, consultada el 13 de junio de 2015.

De acuerdo con la estrategia de lucha anticorrupción y el contexto específico en los distintos países, suele variar el enfoque y énfasis otorgado a cada una de estas tareas. No obstante, es fundamental analizar los espacios de interacción gubernamental en los cuales deben activarse estos controles anticorrupción y de rendición de cuentas, para detectar las fallas y debilidades para obtener una gestión pública eficiente y efectiva.¹³³

IV.1. Autoridades Nacionales

La función de control interno o de fiscalización, en la administración pública y en específico en el caso del poder Ejecutivo, la ejerce la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas de cada una de las Dependencias y Entidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República y la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra Administración de Justicia La Secretaría de la Función Pública.

IV.1.1. La Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal.

¹³³ Jaime, Edna. *et al. Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos, Mecanismos de Rendición de Cuentas en el Combate a la Corrupción, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, No. 6 SFP.

La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia:

- la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- la Ley General de Bienes Nacionales;
- la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.¹³⁴

IV.1.2. Firmas de auditores externos

De conformidad con lo previsto en los Lineamientos para la designación, control y evaluación del desempeño de las firmas de auditores externos, emitidos por la Secretaría de la Función Pública, y publicados en el Diario Oficial de la Federación, el día 22 de octubre de 2010 y modificados el 8 de noviembre de 2011, los auditores externos, son definidos como:

... el o los profesionales en contaduría pública integrados a una Firma de Auditores Externos, titulados y certificados por un colegio o asociación profesional reconocidos por la Secretaría de Educación Pública, que emiten una opinión relativa a la naturaleza, alcance y resultado del examen realizado a los estados financieros o a la información financiera presupuestaria del ente público auditado.

Secretaría de la Función Pública, visible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx>, consultada el 13 de junio de 2015.

Constituyen un instrumento de apoyo para la práctica de auditorías financieras-presupuestarias, las cuales tienen como propósito examinar que las cifras contenidas en los estados financieros de las instituciones públicas presenten razonablemente los resultados de sus operaciones, que la utilización de los recursos públicos se haya realizado en forma eficiente, que los objetivos y metas de sus programas fueron alcanzados, y que se haya cumplido con las disposiciones legales.

El papel de los auditores externos, tiene relevancia a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, por la que se modifican de manera importante las normas contables

¹³⁴ Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx>, consultada el 13 de junio de 2015.

y se emiten los lineamientos para la generación de información financiera que deben aplicar los entes públicos en el proceso de registro y fiscalización de las operaciones económicas, buscando asegurar el buen uso y manejo de los recursos públicos, así como que la información financiera elaborada por dichos entes respondan a una efectiva rendición de cuentas y fiscalización a que se encuentran sujetos por mandato constitucional. Por lo que en este contexto, resulta necesario que las firmas de auditores externos que coadyuvan con la Secretaría de la Función Pública en el control y fiscalización de los recursos públicos, acrediten una actualización permanente de las capacidades técnicas en las materias de contabilidad y auditoría gubernamental, que les permita realizar las auditorías con pleno conocimiento de la normatividad a la que se encuentran sujetos los entes públicos, y en aras de favorecer la transparencia en la designación de las firmas de auditores externos.

De conformidad con lo previsto en el Lineamiento 2, de los Lineamientos en cita, las firmas de auditores externos que revisan los proyectos financiados total o parcialmente por los organismos financieros internacionales, tales como: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, en lo que no se contraponga con lo establecido en los respectivos Memorandos de Entendimiento Técnico suscritos por la Secretaría de la Función Pública y dichos organismos financieros.

Conforme a los lineamientos de referencia, el ciclo de la Auditoría Externa comprenderá la revisión de un ejercicio fiscal, que usualmente abarca del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, por lo que la Dirección General de Auditorías Externas de la Secretaría de la Función Pública, designará, preferentemente, a las Firmas en el segundo semestre del ejercicio a revisar, concluyendo la Auditoría Externa en el primer semestre del ejercicio siguiente.

La contratación de las Firmas por parte de los entes públicos se deberá realizar por adjudicación directa a partir de la recepción del Oficio de Designación y previo cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. La Secretaría de la Función Pública define anualmente la cuota por hora que se aplicará en el cálculo de los honorarios profesionales para el desarrollo de las Auditorías Externas a los entes públicos.¹³⁵

¹³⁵ <http://www.funcionpublica.gob.mx>, visible el 16 de agosto de 2015.

IV.1.3. El Testigo Social

De conformidad con el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2004, los Testigos Sociales, son

... las personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como las propias organizaciones no gubernamentales, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría, que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, o a solicitud de la propia Secretaría podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas.

Los compromisos de los Testigos Sociales, consiste en:

- a). Proponer a las dependencias y entidades y a la Secretaría mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
- b). Dar seguimiento a la implantación de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones.
- c). Emitir al final de su participación el testimonio correspondiente del cual entregará un ejemplar a la Secretaría. Dicho testimonio deberá ser publicado dentro de los cinco días hábiles siguientes a su participación la página de Internet de la dependencia o entidad que corresponda.

El Acuerdo de referencia, destaca que la emisión del testimonio en ningún momento libera de los posibles actos que en contravención a las Leyes hayan cometido los servidores públicos que intervinieron en las contrataciones. Asimismo, el testimonio que emita el Testigo Social en ningún caso tendrá efectos jurídicos sobre las contrataciones, las cuales serán responsabilidad exclusiva de los servidores públicos designados para llevarlas a cabo.

Los Testigos Sociales, participan en las sesiones de los Comités en calidad de invitados y tendrán derecho a voz; esto es, tienen derecho a voz en cualquier momento durante las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades a solicitud de éstas o a petición de los propios Testigos Sociales, en cuyo caso las dependencias y entidades no podrán impedir su participación. En cualquiera de los supuestos, las dependencias y entidades proporcionarán todas las facilidades y documentación que soliciten los Testigos Sociales, salvo la considerada como reservada o confidencial en términos

de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que, no podrán designarse Testigos Sociales en el caso de que en las sesiones de los Comités se sometan asuntos que contengan información clasificada como reservada o confidencial en los términos de la Ley de referencia.

Al término de la sesión del Comité, los Testigos Sociales emitirán un Testimonio sobre el desarrollo de la misma. La omisión de la emisión de dicho Testimonio cuando menos en dos ocasiones en el término de un año, dará lugar a la cancelación del registro. En las licitaciones públicas podrán participar, en la formulación y revisión previa de las bases de licitación y de la convocatoria, las juntas de aclaraciones, las visitas a los sitios de instalación o edificación, a los actos de presentación y apertura de proposiciones, a las evaluaciones de las propuestas técnicas y económicas, a la emisión de los fallos correspondientes y a la formalización del contrato respectivo.

En las invitaciones a cuando menos tres personas podrán participar con derecho a voz en la formulación de las invitaciones, en su caso, juntas de aclaraciones, actos de presentación y apertura de proposiciones, emisión de fallos y formalización de contratos. Cuando la dependencia o entidad lo considere conveniente, podrá solicitar la participación con derecho a voz del Testigo Social o, a petición de éste, durante el cumplimiento del contrato, contemplando esta situación en el contrato que se formalice para fines de la participación del Testigo de referencia.

Los Testigos Sociales podrán proponer, de acuerdo con su experiencia y considerando las disposiciones legales o administrativas vigentes, los aspectos que mejoren el trato igualitario, la calidad, precio, así como las acciones que promuevan la eficiencia, eficacia, transparencia de las contrataciones y el combate a la corrupción.¹³⁶ Cabe destacar que la responsabilidad del desarrollo de las contrataciones; la revisión de la documentación sustento de los casos que se sometan a los Comités; la emisión de los dictámenes, así como la formalización de los contratos y su ejecución, será responsabilidad de los servidores públicos facultados para ello por la dependencia o entidad que

¹³⁶ Sin embargo, según la Encuesta de Delitos Económicos 2014, emitida por la *empresa PricewaterhouseCoopers*, en los procesos de contrataciones públicas, existe 57 por ciento de fraude en la etapa de selección de proveedores y 61 por ciento en los procesos de pago, lo que trae como consecuencia una doble amenaza: por un lado victimiza a las empresas en los procesos de adquisición de bienes y servicios y por la otra se evita que las empresas puedan competir de manera justa y con éxito en las oportunidades de negocio sujetas a un proceso de licitación público o privado. Observándose la vulnerabilidad de los procesos de licitación, considerando además que los sobornos relacionados con las adquisiciones, la manipulación de las licitaciones o actividades similares fueron clasificadas dentro de la categoría de corrupción, visible en: <http://www.pwc.com>, el 7 de septiembre de 2015.

corresponda. No obstante lo anterior, si de las revisiones que se efectúen por autoridad competente se determina que:

... el Testigo Social se condujo con parcialidad, de manera subjetiva, utilizando indebidamente y para su beneficio la información a la que tuvo acceso durante su participación en las contrataciones o en las sesiones de los Comités o, en su caso, indujo la decisión sobre la adjudicación; obstaculizó a los servidores públicos responsables de las contrataciones de las dependencias o entidades; manifestó cualquier expresión de ofensa o preferencia por algún licitante; declaró respecto de la posición competitiva de un participante o cometió cualquier acción similar a las señaladas, se hará acreedor a la cancelación definitiva del registro como Testigo Social sin derecho a volver a obtenerlo, sin perjuicio de las sanciones previstas en el Título Sexto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como las previstas en otras disposiciones legales.

Cuando la designación del Testigo Social haya sido efectuada con base a la propuesta realizada por una organización no gubernamental, ésta no perderá el registro, pero no podrá sugerir nuevamente al Testigo Social que incurrió en los actos señalados en el párrafo precedente. Asimismo, si este supuesto se presenta en al menos dos ocasiones en el término de un año contado a partir del primer Testigo Social que incurra en el supuesto que se describe en el párrafo precedente la organización no gubernamental también perderá el registro ante la Secretaría.

El Testigo Social no podrá abandonar las contrataciones, aun cuando observe que la dependencia o entidad convocante no las está llevando a cabo en términos de transparencia, imparcialidad, honradez ni con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables, o que sus recomendaciones no son tomadas en cuenta, sin contar con la justificación correspondiente por parte de la dependencia o entidad convocante, debidamente motivada y fundamentada.

En estos casos el Testigo Social deberá informar de inmediato y por escrito al Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad convocante, con copia a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría, detallando las presuntas irregularidades.

Secretaría de la Función Pública. Visible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx>, consultada el 4 de julio de 2015.

Con fundamento en el informe mencionado en el párrafo precedente, el Órgano Interno de Control realizará las investigaciones que correspondan y, en su caso, aplicará las sanciones a que haya lugar.

IV.2. Autoridades internacionales

IV.2.1. Auditorías a proyectos financiados por organismos financieros internacionales

El gobierno de México es accionista o miembro de varios Organismos Financieros Internacionales dentro de los que destaca por su importancia el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, estos bancos mantienen diversas relaciones con el gobierno mexicano, destacando los financiamientos para la realización de proyectos cuya finalidad sea el desarrollo del país. El gobierno mexicano lleva a cabo el desarrollo del país apoyándose, en varios casos, en la implementación de proyectos específicos que aseguren el cumplimiento de las metas y programas, para ello, es necesario que los presupuestos aprobados proporcionen los recursos necesarios para el cumplimiento de dichos

proyectos, y en muchos casos los recursos se obtienen mediante la contratación de créditos provenientes de los Organismos Financieros Internacionales.

Los proyectos son sometidos al análisis de los especialistas de los Organismos Financieros Internacionales, quienes evalúan no sólo los esquemas presupuestales y financieros, sino su composición específica, por ejemplo, si el proyecto es de impacto social, un especialista en temas de desarrollo social analiza detalladamente la congruencia del mismo, aportando, o en su caso adicionando esquemas completos de cómo debería operar; lo anterior es de suma importancia, ya que el banco que otorgue el crédito necesita asegurarse de que el proyecto tendrá el impacto deseado y no solo será utilizado como mero remedio temporal. Los proyectos pueden tener una duración mayor a seis años, con la finalidad de que se lleven a cabo durante los períodos sexenales, y se dividen en etapas, las cuales están definidas para la maduración, expansión y consolidación.¹³⁷

IV.2.2. Necesidad de las auditorías a proyectos Organismos Financieros Internacionales

Los contratos de crédito establecen diversas condiciones al prestatario que deberá cumplir en tiempo y forma con el fin de que los recursos del crédito continúen durante el período de vida del Proyecto; en caso contrario el Banco puede suspender los recursos hasta en tanto no se regularice su cumplimiento. Dentro de estas condiciones se estipula la necesidad de realizar una auditoría financiera del Proyecto en cuestión, una vez que el banco aprueba a una lista de firmas de auditores, la Secretaría de la Función Pública designa a la que considera tiene las mejores cualidades de experiencia, capacidad profesional, técnica, de infraestructura y de representación en el interior de la República para el caso de proyectos con cobertura nacional; también toma en cuenta su desempeño en revisiones anteriores.

En los casos en que una entidad del gobierno federal es auditada por una firma de auditores designada por la Secretaría de la Función Pública, y a su vez ejecuta un proyecto financiado por un Organismo Financiero Internacional, entonces es el mismo auditor de la entidad el que dictamina el proyecto.

IV.2.3. Aspectos relevantes de una auditoría a un proyecto

La Secretaría de la Función Pública ha emitido términos generales de referencia, que son los parámetros sobre los cuales el auditor debe planear su trabajo. Los términos generales de referencia

¹³⁷ Secretaría de la Función Pública. <http://www.funcionpublica.gob.mx>, visible el 6 de noviembre de 2014.

más relevantes se refieren a auditorías de proyectos con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, y los mismos han sido previamente acordados con ellos. Los organismos financieros internacionales reciben a través de la Secretaría de la Función Pública los diversos informes de la firma de auditores. Así, evalúan su contenido, poniendo especial énfasis en las menciones hechas en los dictámenes, en los informes y en las observaciones, con el fin de determinar medidas preventivas, correctivas, sanciones o incluso la suspensión temporal o total de los recursos del crédito.

Lo anterior revela la importancia que reviste que la firma de auditores lleve a cabo su trabajo con el cuidado, diligencia profesional e imparcialidad que le exige el código de ética, aportando así importantes beneficios en el sano desarrollo del país y por ende en el beneficio de la población.

IV.2.4. Responsabilidades del auditor

Los términos generales de referencia, exigen entre otros, los siguientes informes: Dictamen del proyecto; estados financieros básicos del programa; notas; dictamen sobre la información complementaria; análisis del cumplimiento de las cláusulas contractuales y del reglamento operativo o de crédito.

Asimismo, análisis de los procesos de adquisiciones con cargo al proyecto y de solicitudes de desembolsos; informe sobre el control interno; informe sobre el ejercicio del presupuesto aplicable al proyecto; carta de gerencia (declaraciones de la administración); carta de observaciones; reporte de seguimiento de observaciones.

Por su parte el auditor deberá cumplir con Normas de Auditoría, para lo cual deberá:

Entender claramente el proyecto, sus reglas de operación y toda la normatividad que lo rige vigente en el período (s) de revisión.

Realizar un entendimiento y evaluación de los cinco componentes del control interno implementados alrededor del proyecto.

Determinar la confianza en los controles y realizar, en su caso pruebas a los mismos, la poca o nula confianza debe llevar al auditor a una revisión sustantiva amplia; esta situación debe ser reportada en el informe sobre el control interno, y el banco puede imponer sanciones por incumplimiento en las condiciones de operación del proyecto.

Granado Iturriaga, Germán, Descartadas, las soluciones temporales a problemas, Rigurosas auditorías a los programas financiados por organismos financieros internacionales. Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental, visible en: <http://www.ccpm.org.mx>, consultada el 13 de febrero de 2015.

Los Lineamientos para la designación, control y evaluación del desempeño de las firmas de auditores externos, emitidos por la Secretaría de la Función Pública, y publicados en el Diario Oficial de la Federación, el día 22 de octubre de 2010 y modificados el 8 de noviembre de 2011, establecen que las

auditorías en materia financiera-presupuestaria también serán aplicables para la designación de las firmas de auditores externos que revisan los proyectos financiados total o parcialmente por los organismos financieros internacionales, tales como: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, en lo que no se contraponga con lo establecido en los respectivos Memorandos de Entendimiento Técnico suscritos por la Secretaría de la Función Pública y dichos organismos financieros.¹³⁸

IV.2.5. Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación, cuenta con sus atribuciones legales en los artículos 73, fracción IV, de la Constitución Federal, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que fiscaliza y elabora el Informe de Revisión de la Cuenta Pública que se presenta al Poder Legislativo. Con base en criterios técnicos, la Auditoría Superior de la Federación revisa los resultados de la gestión financiera del aparato gubernamental que en su conjunto maneja recursos federales, comprueba que la Cuenta Pública se haya ajustado a los lineamientos señalados por el presupuesto y constata el cumplimiento de los objetivos y la metas contenidos en los programas de gobierno.¹³⁹

Se encarga de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.¹⁴⁰

¹³⁸ Secretaría de la Función Pública. <http://www.funcionpublica.gob.mx>, visible el 4 de julio de 2015.

¹³⁹ La acción de fiscalizar es sinónimo de auditar, de vigilar a detalle. En el caso de la ASF su función es la de vigilar el buen uso del patrimonio público. La revisión de la aplicación de recursos y programas públicos comprueba que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido.

El término "superior" indica que la ASF es la máxima autoridad y última instancia del país encargada de realizar las auditorías a los fondos públicos. Por esta razón, sus observaciones y acciones son finales y las dependencias públicas están obligadas a responder a ellas. Visible en: <http://www.asf.gob.mx>

¹⁴⁰ La revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública tiene por objeto que el Poder Legislativo como contrapeso del Ejecutivo conozca los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal y más ampliamente a través de todos los ejecutores del gasto (incluidos órganos autónomos y los tres poderes, así como los particulares que reciban los recursos públicos); es por ello que a través de ella se revisa si el gasto realizado por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ha ajustado a los montos y criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, y aún más importante, si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno. Ortega González, Jorge, *Del Control y la Evaluación del Gasto Público, Derecho Presupuestario Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2013, p.159.

La fiscalización está sujeta, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere a que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico, y la posterioridad implica que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos fueron efectuados. Es por esto que la Auditoría Superior de la Federación no tiene facultades para intervenir en los proyectos, programas y gastos en curso; su materia exclusiva es lo reportado anualmente en la Cuenta Pública, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁴¹

La Auditoría Superior de la Federación, en su carácter de entidad de fiscalización superior de la Federación, fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, vinculadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a las disposiciones normativas aplicables y constatar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno.

En cumplimiento de su mandato y ejerciendo con responsabilidad su autonomía técnica y de gestión, la Auditoría Superior de la Federación informa objetiva y oportunamente a esa Representación Popular del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, a la vez que emite las observaciones y recomendaciones que, a su juicio, son procedentes para fomentar administraciones públicas comprometidas con la obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades de la población y, en su caso, aplica directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes y promueve el fincamiento de otro tipo de responsabilidades a que haya lugar, derivadas del incumplimiento de la Ley.

En consecuencia, la Auditoría Superior de la Federación se constituye en una institución nacional impulsora del manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos públicos, y promotora de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, como elementos inherentes de la democracia y el Estado de derecho al que aspiramos todos los mexicanos. Ante la necesidad e importancia de arraigar la cultura de la rendición de cuentas, claras y transparentes, en todos y cada uno de los servidores públicos que manejan recursos que pertenecen a la sociedad, la Auditoría Superior de la Federación se identifica plenamente con los objetivos de las Leyes de transparencia como son la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, hace del conocimiento de la ciudadanía la información a que se refieren esos ordenamientos legales.

¹⁴¹ <http://www.asf.gob.mx/>

IV.2.6. Normas profesionales comunes a nivel nacional

Las normas profesionales son un marco de referencia para que los auditores guíen su actuación bajo requerimientos institucionales vinculados con la independencia, autonomía, transparencia, calidad y ética profesional. Definen conceptos y principios para la ejecución de auditorías, así como directrices específicas y operacionales sobre temas particulares de fiscalización, como son:

Creación de capacidades. Las “capacidades” son las habilidades, los conocimientos, las estructuras y las maneras de trabajar que hacen que una organización sea efectiva. Crear capacidades significa desarrollar cada uno de estos elementos, utilizando como cimiento las fortalezas existentes y enfrentando las lagunas y deficiencias.

Para ello, se requiere establecer un programa de capacitación coordinado, con el fin de incrementar la calidad profesional del personal auditor y, por ende, mejorar los resultados de su labor.

Intercambio de información y trabajo conjunto. Considera la identificación de áreas comunes de intervención de los órganos de fiscalización, asistencia técnica y apoyo institucional en las revisiones que efectúen los órganos internos de control y las entidades de fiscalización superior, así como la coordinación para la definición de programas anuales de revisión.

Mejoras en el marco legal vinculado con la fiscalización. Esfuerzo continuo para impulsar mejoras en la actuación de las entidades de fiscalización superior y órganos internos de control, así como en la operación de los entes auditados. Asimismo, uniformar los distintos ordenamientos legales y normativos de las entidades de fiscalización locales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización, y simultáneamente, proponer reformas a las leyes secundarias, creando referencias jurídicas tendientes a mejorar la aplicación de los fondos federales.

Mayor impacto de la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción. Establecimiento de un marco de referencia para las entidades de fiscalización superior y los órganos internos de control para la prevención, detección, disuasión y sanción de actos de corrupción, con el fin de generar cambios estructurales en el ámbito jurídico y administrativo, e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.

Fortalecimiento del papel de la fiscalización en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a servidores públicos. Implica la instauración de mecanismos de sanción efectivos, a partir de los resultados de un mapeo sobre las facultades sancionatorias de cada institución miembro, así como la realización de un diagnóstico sobre la problemática en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos. Se contempla el establecimiento de lineamientos consensuados sobre la integración de expedientes y la creación de una herramienta de colaboración en la materia.

Auditoría Superior de la Federación. Visible en: <http://www.asf.gob.mx>, consultada el 15 de octubre de 2015.

IV.2.7. Los órganos internos de control

Los Órganos Internos de Control, tienen como función ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental; es decir, controlan que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a

los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos.

Conforme a la estructura de la Administración Pública Federal, en México existen 214 OIC encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Los OIC se encargan de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos, imponiendo las sanciones establecidas en la Ley.

Secretaría de la Función Pública, visible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx>, consultada el 16 de mayo de 2015.

Las funciones de los Órganos Internos de Control se encuentran previstas en los artículos 79 y 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, que prevén el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados, o de la Procuraduría General de la República.¹⁴²

IV.2.8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Política y Control Presupuestario, realiza el control y seguimiento del gasto público para la integración de las asignaciones del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y en consecuencia, propone y coordina la formulación de la política de gasto público federal, a fin de garantizar la correcta distribución y aplicación del presupuesto de Egresos de la Federación. Efectúa la planificación y establece los mecanismos que permitan ejercer el control presupuestario; así como de las asignaciones que integran el gasto neto total y global del sector público, incluido el de los servicios personales, con el objeto de mejorar el proceso presupuestario y el cumplimiento de los objetivos de los programas y de las metas de balance público presupuestario, para lo cual cuenta entre otras, con las siguientes funciones:

- Establece la formulación de las políticas de gasto público federal para la programación-presupuestación y control del gasto público federal, determinando, dentro del marco de la

¹⁴² Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx>, visible el 17 de mayo de 2015.

planeación del desarrollo, las normas, metodologías y los clasificadores presupuestarios a los que deberán sujetarse las dependencias y entidades y durante el ejercicio.

- Registra los ajustes correspondientes al gasto público, mediante el análisis y seguimiento y proponiendo las directrices para la modernización presupuestaria a nivel sectorial, institucional y regional; estableciendo el control correspondiente para dar cumplimiento a la política de gasto.
- Define los mecanismos de seguimiento y evaluación para la integración de los informes: sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública; de Gobierno; de Ejecución; de Labores y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
- Lleva a cabo la administración, de los sistemas de información para el registro y control presupuestario, mediante el establecimiento de las normas que regulen los procesos y la estructura de la información, incluyendo los sistemas para el registro de los recursos correspondientes a participaciones e inventivos, al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y a los convenios en materia de gasto público federalizado.
- Determina las normas y lineamientos para la integración del presupuesto de los ramos generales que asignen recursos para las entidades federativas y municipios.
- Registra y lleva el seguimiento del ejercicio del presupuesto autorizado, conforme lo establece la Ley de Coordinación Fiscal.
- Asesora a las unidades administrativas de la Secretaría y a las entidades federativas y municipios en materia de gasto público federalizado.
- Dirige el control presupuestario de los servicios personales y de remuneraciones.
- Emite los lineamientos y normas a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la formulación de sus presupuestos.¹⁴³

IV.2.9. La Procuraduría General de la República

Mediante Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de marzo de 2014, se creó la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción; sin embargo, fue hasta el 10 de diciembre de 2014, que entró en vigor, de conformidad con lo previsto en su artículo primero transitorio, que estableció

¹⁴³ Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 8 de marzo de 2013.

que dicho Acuerdo entraría en vigor hasta que la Cámara de Senadores nombrara al titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción.

La Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra Administración de Justicia, está facultada para conocer e investigar los actos de corrupción de servidores públicos ajenos a la Institución; razón por la cual es competente para conocer de los delitos previstos en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal Federal, siempre y cuando se reúnan los supuestos que de una interpretación a contrario *sensu*, se desprenden del Acuerdo A70/03 del Procurador General de la República.

Además, encuentra su fundamento de existencia en lo establecido en el artículo 29 fracción III del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de que el procurador emita los criterios mediante los cuales las delegaciones de la institución en las entidades federativas queden facultadas para el conocimiento de los ilícitos de esta naturaleza.¹⁴⁴

IV.3. El control interno de la administración pública a nivel internacional

Como ya se explicó en párrafos anteriores, el control interno es realizado por la Secretaría de la Función Pública; así como por los órganos de la propia entidad administrativa y por todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mediante mecanismos desarrollados específicamente para tal fin, con objeto de monitorear la gestión para el logro de los objetivos institucionales, situación que se vincula con las acciones de fiscalización que, como ente externo, lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación en la evaluación de los controles internos de las entidades que revisa.

IV.3.1. Modelo COSO

Uno de los modelos de control más reconocido a nivel internacional, es el llamado modelo COSO (derivado de las siglas en inglés del Comité de Organizaciones Auspiciantes de la Comisión *Treadway*) cuya labor por más de cinco años llevó a cabo en 1992 un grupo de trabajo denominado *National Commission On Fraudulent Financial Reporting*, constituido en conformado en 1985, en Estados Unidos, que tuvo como finalidad de identificar los factores que originaban la presentación de

¹⁴⁴ Procuraduría General de la República. <http://www.pgr.gob.mx>, visible el 4 de julio de 2015.

información financiera falsa o fraudulenta y emitir las recomendaciones que garanticen la máxima transparencia informativa en ese sentido.

Este Comité ha permanecido desarrollando nuevos esquemas como el modelo para la detección de riesgos de fraude y complementando los originales, como la actualización hecha al modelo COSO y denominada COSO II y III.

El grupo ha estado integrado por organizaciones profesionales de alto prestigio de los Estados Unidos de América, tales como la Asociación Americana de Contadores (AAA), el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), el Instituto Internacional de Ejecutivos de Finanzas (FEI), el *Institute of Management Accountants* (IMA) y el Instituto Global de Auditores Internos (IIA).

El modelo COSO define al control interno como el proceso efectuado por el más alto nivel de la organización, sus directivos y el personal restante, aplicado en la definición de la estrategia y en toda la entidad, diseñado para identificar eventos potenciales que puedan afectar a la organización y administrar sus riesgos dentro del nivel aceptado, proporcionando una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos de la entidad. Esta definición establece 4 categorías de objetivos de una entidad:

- **Estratégicos:** relativos a los objetivos de alto nivel, alineados con la misión de la entidad y prestándoles apoyo.
- **Operativos:** relacionados al uso efectivo y eficiente de los recursos de la entidad.
- **De reporte:** relativos a la confiabilidad de los informes de la entidad.
- **De cumplimiento:** relacionados al cumplimiento por la entidad de las leyes y regulaciones aplicables.

La versión del COSO II, establece que son 8 los componentes interrelacionados que conforman el control interno de una organización:

1. **En ambiente o entorno de control.** Que genera el tono existente al interior de una organización y que influye sobre la percepción de su comunidad. Éste es fundamental y estratégico para el resto de los elementos.
2. **El establecimiento de objetivos.** Los objetivos deben existir antes de que la dirección pueda identificar potenciales eventos que afecten su consecución.

3. **Identificación de eventos.** Los eventos internos y externos que afectan los objetivos de la entidad deben ser identificados, diferenciando entre riesgos y oportunidades.
4. **La evaluación de riesgos.** Los riesgos se analizan considerando su probabilidad e impacto, como base para determinar cómo deben de ser administrados.
5. **Respuesta a los riesgos.** La dirección selecciona las posibles respuestas (evitar, aceptar, reducir o compartir los riesgos), desarrollando una serie de acciones para alinearlos.
6. **Actividades de control.** Las políticas y procedimientos se establecen e implantan para ayudar a segura que las respuestas a los riesgos se llevan a cabo efectivamente.
7. **La información y comunicación.** La información relevante se identifica, captura y comunica en forma y plazos adecuados, para permitir al personal afrontar sus responsabilidades.
8. **El monitoreo de las actividades permanentes de la dirección o de las evaluaciones independientes.** Que miden y evalúan el nivel de ejecución registrado en el tiempo.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, el Modelo COSO reviste un interés especial, puesto que sus elementos descritos fueron recogidos en las Normas Generales de Control Interno, de observancia obligatoria para los órganos desconcentrados, dependencias y entidades del sector federal, publicadas por la Secretaría de la Función Pública en septiembre de 2006. Estas normas fueron actualizadas y fortalecidas mediante el Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de control interno y se expide el Manual Administrativo de aplicación general, publicado el 12 de julio de 2010.

La obligatoriedad para las entidades y dependencias federales de contar con mecanismos de control interno se encuentra establecida en otros conjuntos de reglas. Cabe destacar que los esfuerzos pioneros por ubicar el control interno dentro del ámbito legal y obligatorio de la Administración Pública Federal se presentaron en 1985, cuando en la Ley Federal de la Entidades Paraestatales se consignó por primera vez la responsabilidad para los órganos de control interno de presentar informes de sus auditorías, exámenes y evaluaciones al Director General y al Órgano de Gobierno. La ley de referencia también estableció las facultades de los órganos para determinar responsabilidades administrativas a los servidores públicos, para imponer sanciones y para vigilar el manejo y aplicación de los recursos públicos, entre sus atribuciones.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Portal, Juan M. *Fiscalización y Control Interno*, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, octubre de 2010.

IV.3.2. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

El control interno se apoya en un marco internacional cuyo ámbito de aplicación en la administración pública federal, resulta de gran importancia para la fiscalización en el sector público ya que éste se basa en los principios y normas emitidos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, dichos principios fundamentales son utilizados para la correcta ejecución de auditorías en el sector público y disposiciones relativas a la importancia, métodos y particularidades que deben observar las evaluaciones de control interno de los entes fiscalizados.

La nueva gestión pública provocó una serie de reformas importantes promovidas fundamentalmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, introduciendo cambios en los roles y estrategias de las instituciones de auditoría. Las auditorías superiores son organismos externos que controlan a la función pública, se encargan de la fiscalización superior entendida como el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales). Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley. Es también la revisión eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública.¹⁴⁶

En el ámbito internacional el promotor de la evolución en el control de la administración pública ha sido la INTOSAI,¹⁴⁷ quien como organismo de carácter supranacional refleja su labor en la armonización de conceptos y prácticas de auditoría en todos los niveles de gobierno de todos los continentes.

IV.3.2.1. Historia de la INTOSAI

La INTOSAI es

... una organización con una trayectoria de sesenta años, su desarrollo es paralelo a los procesos de cambio en los modelos económicos estatales en la consolidación de los gobiernos democráticos. Su objetivo principal es coadyuvar en la construcción de normas, reglas, procedimientos, metodologías y técnicas que favorezcan una revisión eficiente de las finanzas públicas. La idea original fue establecer un foro donde se revisarán los distintos enfoques y metodologías.

¹⁴⁶ García Vázquez, Nancy, “El control externo de la administración pública, un enfoque internacional”, Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, cuarto número, enero-abril 2010, p.p. 3-9.

¹⁴⁷ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, por sus siglas en inglés.

INTOSAI 50 AÑOS (1953-2013), Publicación Monográfica de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, año 2004, Estados Unidos de América. p. 10. Información visible en: <http://www.intosai.org>, página consultada el 2 de noviembre de 2014.

La fundación de la INTOSAI tuvo como marco la evolución del Derecho Internacional a finales de la Segunda Guerra Mundial, celebrándose a iniciativa del entonces Presidente de la Entidad Fiscalizadora Superior de Cuba, Emilio Fernández Camus. En 1953 se reunieron 34 Entidades Fiscalizadoras Superiores para el primer Congreso de la INTOSAI en Cuba.¹⁴⁸

La primera reunión tuvo lugar en la Habana Cuba, en el año de 1953, a través del Primer Congreso Internacional de las Instituciones de Auditoría (INCOSAI por sus siglas en inglés), contando con la participación de 34 países, todos del bloque capitalista, acordando que la INTOSAI sería una organización autónoma, independiente y apolítica, adoptando hasta nuestros días el lema “*Experiencia mutua omnibus prodest*” (la experiencia mutua beneficia a todos). Actualmente la INTOSAI cuenta con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados.¹⁴⁹

La INTOSAI se legitimó como el árbitro en el establecimiento de las normas para el control público en un contexto enfrentado por dos bloques económicos con concepciones distintas respecto a las funciones y obligaciones de los Estados y a cómo debía ser controlado.

Para el año 1970 la Organización de las Naciones Unidas confirió a la INTOSAI el estatus de organización no gubernamental y un año más tarde la ECOSOC¹⁵⁰ la reconoció como un órgano consultivo.

¹⁴⁸ Los principios de la INTOSAI, siempre han consistido en la igualdad de todos sus miembros y su voluntaria participación. Aplica sus principios orientadores sin perjuicio del marco legal y la estructura organizativa de cada miembro, puede desarrollar continuamente la auditoría gubernamental en todo el mundo de conformidad con las normas de auditoría aceptadas internacionalmente ya que se apoya en las bases conceptuales de la auditoría gubernamental desarrolladas por sus miembros, en las normas y directrices de auditoría en una amplia formación. Al establecer normas y directrices aceptadas internacionalmente para el trabajo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores que son independientes de sus gobiernos la INTOSAI está efectuando una importante contribución al desarrollo democrático de las naciones, el fortalecimiento de los Parlamentos la mejor rendición de cuentas del gobierno y el mejor uso posible de los fondos públicos en beneficio de los ciudadanos por parte del Poder Ejecutivo. *INTOSAI 50 AÑOS (1953-2013)*, Publicación Monográfica de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, año 2004, Estados Unidos de América. p. 10. Información visible en: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. <http://www.intosai.org>, página consultada el 2 de noviembre de 2014.

¹⁴⁹ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. <http://www.intosai.org>, página consultada el 2 de noviembre de 2014.

¹⁵⁰ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

La INTOSAI actualmente se encuentra organizada de la siguiente manera:

- a. Secretaría General.
- b. Comité Directivo, integrado por todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores que han sido sede, la Secretaría General y siete entidades más elegidas por votación.
- c. Siete grupos regionales de trabajo: OLACEFS, AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, PASAI, CARASAI y EUROSAI.¹⁵¹
- d. Cinco comités: normas de Auditoría, Normas de Contabilidad, Auditoría TI, Normas de Control Interno y Deuda Pública.¹⁵²
- e. Un subcomité sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.¹⁵³

¹⁵¹ Grupos Regionales de Trabajo

Los Grupos Regionales de Trabajo tienen la tarea de apoyar las metas de la INTOSAI a nivel regional y ofrecen a los miembros un foro para una cooperación específica y profesional y nivel regional.

El Comité Directivo de la INTOSAI ha reconocido los siguientes siete Grupos Regionales de Trabajo:

1. OLACEFS-Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, fundada en 1965
2. AFROSAI-Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África, fundada en 1976.
3. ARABOSA-Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, fundada en 1976.
4. ASOSAI-Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia, fundada en 1978.
5. PASAI-Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico, fundada en 1987.
6. CAROSAI-Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe, fundada en 1988.
7. EUROSAI-Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa, fundada en 1990. Información visible en: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. <http://www.intosai.org>, página consultada el 2 de noviembre de 2014.

¹⁵² Comités: Los Comités de la INTOSAI han sido constituidos por la organización para tratar asuntos de interés notable y reiterado para todos los miembros (por ejemplo, elaborar normas y directrices para el sector de la fiscalización pública aplicables al conjunto de la INTOSAI).

En tanto que tales, lo ideal sería que en los Comités hubiese una representación equilibrada de los miembros de la organización y unas directrices claras procedentes del Comité Directivo.

Información visible en: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores <http://www.intosai.org>, página consultada el 2 de noviembre de 2014.

¹⁵³ Los principios básicos de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores son los siguientes:

1. La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco
2. La independencia de la autoridad superior de la EFS, y de los "miembros" (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
3. Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS
4. Acceso irrestricto a la información
5. El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo
6. Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación
7. La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS
8. Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados

Las disposiciones para la aplicación de estos principios sirven para ilustrarlos y se consideran como el ideal para una Entidad de Fiscalización Superior independiente. Información visible en:

- f. Cuatro Grupos de Trabajo sobre: auditoría del Medio Ambiente, Privatización, Evaluación de Programas y Auditoría de Instituciones Internacionales.¹⁵⁴
- g. Dos *task forcé*: Lucha contra el blanqueo Internacional de Dinero y sobre Planificación Estratégica del Comité Directivo de la INTOSAI.¹⁵⁵

Actualmente la INTOSAI cuenta con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados, publica su revista Internacional de Auditoría Gubernamental, de manera ininterrumpida desde 1974 en las siguientes lenguas oficiales de trabajo: alemán, árabe, español, francés e inglés y ha celebrado 22 Congresos.¹⁵⁶

- XXII INCOSAI 2016 - Emiratos Árabes Unidos
- XXI INCOSAI- 2013 -China
- XX INCOSAI- 2010 - África del Sur
- XIX INCOSAI – 2007 - México
- XVIII INCOSAI – 2004 Hungría
- XVII INCOSAI – 2001 - República Corea
- XVI INCOSAI – 1998 - Uruguay
- XV INCOSAI – 1995 - Egipto
- XIV INCOSAI – 1992 - EE.UU.

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. <http://www.intosai.org>, página consultada el 2 de noviembre de 2014.

¹⁵⁴ Grupos de Trabajo: Los Grupos de Trabajo se han constituido habitualmente como resultado de los temas y las recomendaciones del INCOSAI, de conformidad con los intereses de las EFS sobre temas específicos (p. ej. los Grupos de Trabajo sobre Privatización, Auditoría del Medio Ambiente). Las actividades de los Grupos de Trabajo suelen llevar a la publicación de directrices especiales de auditoría y normas de mejores prácticas.

Los miembros de la INTOSAI están libres de hacerse socios de cualquiera de los Grupos de Trabajo dependiendo de sus intereses. Información visible en: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. <http://www.intosai.org>, página consultada el 2 de noviembre de 2014.

¹⁵⁵ *Task Forces*: Además de los Comités y los Grupos de Trabajo, el Congreso o el Comité Directivo han creado *Task Forces* cuando es preciso tratar temas de un interés significativo para numerosas EFS miembros. Las *Task Forces* actúan durante un período de tiempo determinado y, cuando las tareas que les han sido asignadas hayan finalizado.

Los miembros de los *Task Forces* deben representar a todos los miembros de la INTOSAI de forma equilibrada. Información visible en: <http://www.intosai.org>, el 2 de noviembre de 2014.

¹⁵⁶ El Congreso se celebra cada tres años bajo la presidencia de la EFS anfitriona y brinda a todos los miembros de la INTOSAI la oportunidad de reunirse para compartir experiencias, debatir cuestiones específicas. Además se aprueban resoluciones y recomendaciones con el propósito de mejorar la fiscalización pública a nivel mundial.

El hecho de que las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros organismos internacionales y profesionales participen en los congresos refleja la relación de la INTOSAI con estos organismos mundiales. Información visible en: <http://www.intosai.org>, el 2 de noviembre de 2014.

- XIII INCOSAI – 1989- Alemania
- XII INCOSAI – 1986 - Australia
- XI INCOSAI – 1983 - Filipinas
- X INCOSAI – 1980 - Kenia
- IX INCOSAI – 1977 - Perú
- VIII INCOSAI – 1974 - España
- VII INCOSAI – 1971 - Canadá
- VI INCOSAI – 1968 - Japón
- V INCOSAI – 1965 - Israel
- IV INCOSAI – 1962 - Austria
- III INCOSAI – 1959 - Brasil
- II INCOSAI – 1956 - Bélgica
- I INCOSAI – 1953 - Cuba

De dichos Congresos han resultado los siguientes acuerdos:

- Acuerdos de Johannesburgo
- Acuerdos de México
- Acuerdos de Budapest
- Acuerdos de Seúl

La INTOSAI cuenta con una capacidad de respuesta inmediata con respecto a los acontecimientos históricos, la cual se observa al analizar los contenidos temáticos de los Congresos, ya que cuenta con una línea que va desde la institucionalización de sistemas de contabilidad en el ámbito de los Estados y actualmente discute la factibilidad de un sistema supranacional de rendición de cuentas.

En los últimos años los ejes de la agenda del INTOSAI responden a la expansión temas transversales a la fiscalización, como son la transparencia, la rendición de cuentas horizontal, las reformas estructurales y la propia globalización.¹⁵⁷

¹⁵⁷ García Vázquez, Nancy, “El control externo de la administración pública, un enfoque internacional”, Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, cuarto número, enero-abril 2010, p. 7.

IV.3.2.2. Aportaciones de la INTOSAI al control externo de la función pública

Las aportaciones más importantes de la INTOSAI al control externo de la función pública se traducen en los siguientes documentos, que constituyen la base sobre la cual trabajan las Entidades de Auditoría Superior:

- La Declaración de Lima.
- La Declaración de México.
- El Código de Ética.
- Los Estándares de Auditoría.

Durante el IX Congreso de la INTOSAI celebrado en 1977 en Perú, se aprobó la Declaración de Lima, que es el instrumento más importante para las Instituciones de Auditoría Superior, dicha Declaración definió los mecanismos de control que debían ser adoptados por las naciones. Asimismo, reconoció la eficacia de los mecanismos de auditoría *ex ante* y *ex post*, también advirtió de la necesidad de implementar órganos de control interno y externo; definió las condiciones para garantizar el trabajo de las Instituciones de Auditoría Superior, siendo el Principio relativo a la independencia el de mayor relevancia, que consiste en que todos los países miembros debían instituir una Instituciones de Auditoría Superior independiente y autónoma en los aspectos constitucional, financiero y profesional.

No obstante que en varios países se fijó como precepto constitucional la autonomía en la práctica esto no ocurrió, discutiéndose dicha situación en los Congresos de Montevideo en 1988 y Seúl 2001, sin embargo fue hasta después de 30 años en que la INTOSAI fijó nuevos criterios para obtener mejores resultados en cuanto al cumplimiento para 2007, durante los trabajos del XIX Congreso, se aprobó la Declaración de México sobre la Independencia de las Instituciones de Auditoría Superior, acordándose los siguientes principios:

1. Exigencia de un marco constitucional apropiado y de disposiciones secundarias que garanticen su estricta aplicación.
2. Independencia de la autoridad superior de la Instituciones de Auditoría Superior, incluyendo la seguridad de su cargo y la inmunidad legal.
3. Mandato suficientemente amplio y facultades plenas para el adecuado cumplimiento de las funciones de las Instituciones de Auditoría Superior.

4. Acceso irrestricto de las Instituciones de Auditoría Superior a la información que requiera para el desarrollo de sus atribuciones.
5. Derecho y obligaciones de las Instituciones de Auditoría Superior de informar sobre su trabajo realizado.
6. Libertad de las Instituciones de Auditoría Superior de decidir el contenido y oportunidad de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.
7. Existencia de mecanismos eficaces para el seguimiento de las recomendaciones que generen las Instituciones de Auditoría Superior
8. Autonomía financiera y gerencial-administrativa de las Instituciones de Auditoría Superior y aseguramiento de la disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados y suficiente.

El Código de Principios de Ética, es un instrumento donde también se plasmaron los valores y principio de la auditoría. Dicho ordenamiento refuerza los acuerdos tomados en la Declaración de Lima, su doctrina es que los auditores acepten y obedezcan el cumplimiento de la declaración y los estándares y su objetivo consiste en que exista una armonización en la constitución de las auditorías superiores.

Los estándares de auditoría contienen los postulados y principio del trabajo del auditor. Dichos postulados se desarrollan a través de los siguientes documentos:

- Glosario de términos y Expresiones seleccionados de Auditoría Gubernamental.
- Normas de Auditoria de las Instituciones de Auditoría Superior en la Unión Europea.
- Directrices sobre Normas de Control Interno
- Normas de Contabilidad.
- Normas para un mejor ejercicio de la auditoria de las privatizaciones
- Lineamientos sobre la auditoria de financiamientos público y privado y concesiones.
- Lineamientos para la mejor práctica en la auditoria de la regulación económica.
- Orientación para la ejecución de auditorías de actividades con una perspectiva medioambiental.
- Control interno: brindando las bases para una rendición de cuentas en el Gobierno.
- Guía para la presentación de informes sobre la deuda pública.

Cabe destacar que el principal producto de la auditoría es el informe, definido por la INTOSAI como una “opinión escrita y otras observaciones del auditor acerca de un conjunto de estados financieros como resultado de una auditoría”. Se considera que uno de los temas más discutidos es la objetividad de la auditoría, ya que ésta se basa en una lógica gerencialista que se apoya en técnicas utilizadas en la administración del sector privado, como son: exactitud, objetividad, métodos estrictamente técnicos para las auditorías financieras y de resultados. Independientemente de lo anterior, el trabajo de auditor también se observa como un ejercicio estratégico que se realiza con el fin de profundizar la eficacia del control interno, prioriza la investigación por fraude y corrupción y reporta en tiempo y forma el gasto público.¹⁵⁸

Algunas de las aportaciones novedosas a la auditoría son la información del rendimiento que apoya a los usuarios de los informes de rendición de cuentas de la Administración Pública a comprender los resultados o consecuencias de las actividades de la entidad, la información sobre el rendimiento también ayuda a los lectores a determinar cuáles son los productos y los correspondientes costes y si se han logrado los resultados esperados o previstos. Por último, la Auditoría de Información de Gobernanza, contempla exposiciones de alto nivel sobre sistemas y controles de la entidad, sobre el cumplimiento de leyes y reglamentaciones, así como el análisis y comparación entre los importes presupuestales y los reales.

IV.3.3. El Panel de inspección del Banco Mundial

El grupo del Banco Mundial es la institución multilateral de desarrollo más importante del mundo. Es el banco líder indiscutido entre las organizaciones dedicadas al desarrollo y habitualmente coordina mecanismo de financiación para proyectos o inversiones, como son donaciones, fondos provenientes de otras organizaciones, asimismo, dirige investigaciones, desarrolla y promueve políticas y otorga asistencia técnica a los Estados miembros.

El Banco es dirigido por la Junta de Gobernadores que representan a los países miembros y se reúne una vez al año para establecer las políticas generales de la institución. El Banco fue creado a fines de la Segunda Guerra Mundial, en sus inicios el Banco colaboró en la reconstrucción de Europa después de la guerra. Luego a partir de la década de los 70 el Banco se concentró en la lucha contra la pobreza,

¹⁵⁸ García Crespo, 2008, citado por García Vázquez, Nancy, “El control externo de la administración pública, un enfoque internacional”, Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, cuarto número, enero-abril 2010, p. 9.

mediante la asistencia a los países en desarrollo. Hacia finales de los años 70 y particularmente a principios de los 80, comenzaron a escucharse voces de protesta con respecto a las políticas encaradas por el Banco y a los resultados en varios casos negativos y hasta en ocasiones catastróficas de los proyectos financiados por la institución. Como resultado de esas presiones la institución adoptó una serie de regulaciones, fijando estándares mínimos en materias especialmente sensibles. No obstante las críticas continuaron y forzaron a una mayor transparencia en los procedimientos de la organización, así como el establecimiento de políticas en materia de acceso a la información y la creación de mecanismos de control (*accountability*).

Las críticas vertidas al Banco Mundial tocaron un punto común a la generalidad de las organizaciones internacionales. Toda vez que los sujetos de derecho internacional son los Estados, y las organizaciones internacionales están compuestas por los Estados, esas instituciones responden a estos últimos y no a los ciudadanos de esos países aunque pueden verse afectados por su actividad, como es el caso de las personas perjudicadas por esos proyectos financiados por instituciones multilaterales de crédito. Cabe recordar que cualquier persona perjudicada por un proyecto financiado por el Banco, no solo carecería de un mecanismo que garantizara que su reclamo sería oído por la organización internacional, sino que tampoco contaba con recursos jurisdiccionales en el ámbito local, atento al principio de inmunidad jurisdiccional de las organizaciones internacionales celosamente resguardado hasta nuestros días.

Derivado de lo anterior, y con el fin de comenzar a disminuir la brecha existente en la materia, era necesario generar cambios estructurales en la arquitectura de las organizaciones internacionales, e incorporar nuevos y mejores mecanismos de control que garanticen la participación de los sujetos afectados y aumenten también el grado de legitimidad del accionar de las instituciones internacionales se creó una serie de regulaciones denominadas *environmental and social policies*, que fijan una serie de requisitos mínimos obligatorios que deben cumplir los proyectos financiados por la institución, las cuales no provocaron cambios inmediatos de importancia, por lo que siguieron las críticas ahora encaminadas a la constitución de un mecanismo de control que garantizara que la organización cumpliera sus propias reglas.

Durante el periodo 1992-1994 los demócratas controlaban tanto la presidencia como el Congreso norteamericano. La oportunidad política concreta para catalizar la cuestión la concedió el debate anual sobre el presupuesto para ayuda exterior de la Cámara de Representantes norteamericana. En ese escenario las coaliciones de organizaciones no gubernamentales presionaron a los congresistas

estadounidenses, con la finalidad de condicionar la continuidad del aporte norteamericanos a las finanzas del Banco Mundial, al establecimiento de un sistema de control y a la fijación de una política clara en materia de acceso a la información pública. Las organizaciones no gubernamentales reclamaron que el mecanismo de control a crearse cumpliera con tres requisitos básicos:

- a) Ser independiente del staff del Banco;
- b) Ser transparente, y
- c) Ser accesible por las comunidades locales más afectadas por los proyectos del Banco.

Esta situación llevó al Presidente del Banco Mundial a proponer el 1993 la instalación de un *Independent Inspection Panel*, el cual funciona como un Panel independiente al que pueden acudir todas las personas directamente perjudicadas por un proyecto financiado por el Banco Mundial, a fin de requerir al Banco que actúe de conformidad con sus propias políticas y procedimientos. El trabajo del Panel consiste en evaluar las actividades del Banco, a partir de los estándares establecidos.

La actividad del Panel consiste en recibir solicitudes de inspección y emitir informes recomendando al Directorio la realización de una inspección sobre la cuestión. Luego, en caso de que el Directorio decida autorizar la inspección, el Panel efectúa y confecciona un informe.

La finalidad de la función de inspección, a cargo del Panel consiste en complementar las responsabilidades y funciones de los sistemas preexistentes de control de calidad en la preparación e implementación de los proyectos.¹⁵⁹

Cabe destacar que México es miembro y también beneficiario de los créditos que otorga el Banco Mundial, por lo que debe sujetarse a las políticas y procedimientos establecidos para tal efecto, por lo que para el supuesto de que sus funcionarios se vean involucrados en incumplimientos a las normas y procedimientos del Banco Mundial y en el que se acredite que no cumpla con dichos ordenamientos, podrá ser sujeto de denuncia ante el Panel de Inspección del Banco Mundial.

En el presente capítulo podemos concluir que no obstante los grandes esfuerzos de las distintas organizaciones tanto a nivel nacional como internacional, los resultados no han sido los esperados

¹⁵⁹ Fernández Lamela, Pablo M. *El Control en los Organismos Internacionales. El Panel de Inspección del Banco Mundial*. Ponencias, relatorías y conclusiones presentadas en la mesa de control de la Administración Pública, organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León y de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo. Abril 2005.

como se observa con las calificaciones que en materia de corrupción ha recibido nuestro país en los últimos años. Asimismo, no podemos descalificar la participación de dichas instituciones; en razón de que su contribución ha sido de suma importancia; sin embargo, resulta necesario efectuar un replanteamiento en cuanto a su función para mejorar todos aquellos aspectos que contribuyen en su funcionamiento y que no permiten el logro de sus objetivos.

CAPÍTULO QUINTO

MÉXICO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Durante las últimas tres décadas, México ha avanzado en la construcción de instituciones de fiscalización, evaluación y transparencia para controlar la corrupción. Actualmente el país cuenta con instituciones como la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación encargadas del control y fiscalización de la gestión pública y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para garantizar el derecho a la información. En el tema de evaluación se implementó el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Se creó un Sistema Profesional de Carrera y un marco normativo de responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, una normatividad en compras públicas, evaluación de programas públicos (con un enfoque prioritario en programas sociales), responsabilidad hacendaria, transparencia gubernamental y de armonización contable.

Asimismo, se implementaron plataformas digitales para sistematizar las compras públicas, el servicio civil de carrera y las declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos, así como los padrones de beneficiarios de programas públicos.

No obstante, las mediciones para valorar las capacidades institucionales anticorrupción del país evalúan únicamente parte de estos instrumentos y no el entramado institucional completo. Algunas otras mediciones se enfocan en los resultados de los índices de percepción de la lucha contra la corrupción, sin que ello plantee un panorama completo de esos mecanismos. La revisión de estos mecanismos permite reconocer las áreas de oportunidad en la estrategia anticorrupción implementada por el gobierno mexicano, con el propósito de contribuir a la discusión de las reformas pendientes en la materia.

La evolución institucional del entramado anticorrupción del país comienza desde 1982, cuando se crea una contraloría del Ejecutivo, establecida como Secretaría de Estado durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef). En 1992, se convierte en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y, en 2003, se transforma en la Secretaría de la Función Pública (SFP). Estas tres instituciones nacen con la misma misión: combatir la corrupción desde el ámbito administrativo interno del Poder Ejecutivo. El cambio de enfoque de la contraloría interna se da con la transición en casi 20 años, de 1982 a 2003, de un énfasis meramente coercitivo para perseguir la corrupción, a una visión predominantemente preventiva, que implica controlar los espacios donde es posible se cometan actos corruptos.

El cambio democrático que experimentó el país en el año 2000 también dio un nuevo impulso a la transformación institucional en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas.

Las principales reformas se concentraron en tres grandes rubros: transparencia y acceso a la información; control y fiscalización de recursos públicos; y, régimen de responsabilidades de servidores públicos y profesionalización administrativa. Para dimensionar este esfuerzo, vale la pena mencionar que “solamente del año 2000 a la fecha se han registrado 60 reformas en materia de transparencia, acceso a la información, control y fiscalización de los recursos en México”.

En el ámbito de la transparencia y el acceso a la información, en 2002 se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en 2003 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos como órgano garante del derecho de acceso a la información a nivel federal.

En julio de 2007, se reformó el artículo 6º constitucional obligando a las dependencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) a acatar el “principio de máxima publicidad” que implica la mayor apertura ante una solicitud de información ciudadana, y otorga al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales la atribución de sancionar el incumplimiento de la ley a nivel federal. En materia de control y fiscalización de recursos públicos, en términos cronológicos, vale la pena destacar como punto de partida la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior en el año 2000 que dio origen a la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Se trata de un avance fundamental en materia del establecimiento de un control externo a la gestión pública, ya que a esta entidad de fiscalización superior se le otorgó autonomía técnica y de gestión, así como de atribuciones para revisar el empleo de recursos públicos realizado por los tres Poderes de la Unión, órganos autónomos e instituciones públicas de todos los niveles de gobierno.

El 11 de septiembre de 2012, legisladores del Partido de la Revolución Democrática, presentaron una iniciativa para modificar las facultades y atribuciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos y reconocerlo como el último órgano garante en materia de acceso a la información, colocando sus dictámenes por encima, incluso, de las decisiones tomadas por los órganos garantes de las entidades federativas. La iniciativa se encuentra, al momento de elaborar este estudio, en discusión en el Congreso.

Por el lado del control interno, se creó la Secretaría de la Función Pública en 2003, que se fortaleció con la inclusión de facultades rectoras para el diseño e implementación de la mejora administrativa y de la gestión pública como un componente toral. Para coadyuvar en la realización de su quehacer, la Secretaría de la Función Pública cuenta con organismos administrativos al interior de cada dependencia pública del Ejecutivo federal, los órganos internos de control. Las auditorías realizadas por la Secretaría de la Función Pública, a través de los órganos internos de control, tienen un papel crucial en la detección de actos de corrupción, así como en la observancia de las normas de control y ejercicio de recursos por parte de los servidores públicos. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública realiza una labor importante de mejora de la gestión a través de la expedición de códigos de ética y conducta, leyes y mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas en materia de compras gubernamentales, contratación de obra pública, regulación de declaraciones patrimoniales, establecimiento de sanciones a servidores públicos y seguimiento a la implementación del Servicio Profesional de Carrera.

La expedición de nuevas leyes, la creación de sistemas de seguimiento y la puesta en marcha de plataformas digitales han sido necesarias para hacer operables las funciones encomendadas a la Secretaría de la Función Pública.

Entre las reformas legales más importantes, se encuentran:

- i. la expedición en 2002 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo objetivo es fortalecer este ámbito a través del establecimiento de infracciones administrativas a todos aquellos funcionarios que cometan actos ilícitos;
- ii. la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en el año 2000 para regular las compras y contrataciones gubernamentales realizadas por el gobierno federal para que éstas se acaten a principios de transparencia y eficiencia. Esta última legislación ha sido reformada sucesivamente en los últimos 11 años para adaptarla a los cambios experimentados por el país en esa materia.

La expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el 2003 que introduce los principios de mérito e igualdad para acceder al servicio público. El objetivo de esta ley es garantizar el acceso a la administración pública de los funcionarios más aptos y capaces de ejercer su función, privilegiando el interés público y la profesionalización del servicio público.

La promulgación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, en junio de 2012, acorde con los principios y los compromisos adquiridos por México en el marco de las convenciones internacionales anticorrupción. Con esta normatividad se busca sentar las bases para regular un tema que había permanecido ausente de la agenda: la oferta de la corrupción tanto en el sector privado como en el público. Esta ley establece sanciones a los particulares por incumplimientos de tipo contractual con el Estado en materia de compras públicas y por infracciones cometidas al participar en transacciones comerciales internacionales y en contrataciones de carácter federal.

La implementación de sistemas y plataformas digitales para dar seguimiento a las disposiciones normativas mencionadas anteriormente: el Sistema del Servicio Profesional de Carrera para promover el desarrollo, la capacitación y certificación de los servidores públicos. Asimismo se cuenta con plataformas digitales que permiten dar seguimiento a las contrataciones gubernamentales (CompraNet), un portal ciudadano para acceder y solicitar los trámites y servicios más comunes del gobierno federal (TramitaNet), un sistema de consulta de las declaraciones patrimoniales para aquellos servidores públicos que la han presentado (DeclaraNet) y un registro público de servidores públicos sancionados por faltas administrativas.

De igual forma, en 2006 se creó una nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reformada en 2008 para establecer un sistema de planeación y ejercicio de los recursos orientado a resultados, con lo cual se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto Basado en Resultados. Este sistema de control hacendario y presupuestario, operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, impone retos importantes al gobierno federal y a los estados en la medida en que éstos deben establecer indicadores que puedan dar cuenta de los avances en la gestión, así como de los resultados obtenidos en la operación de programas presupuestales y políticas públicas.

Cabe destacar también la reciente creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) en 2005 para medir el desempeño e impacto de los programas sociales del país en la disminución de la pobreza y el combate al rezago social. No obstante lo anterior y los grandes esfuerzos realizados, los indicadores y evaluaciones no han sido factores suficientes para transformar la forma en que se diseña, discute y aprueba el gasto público. A pesar de la implementación del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación al Desempeño prevalecen las prácticas tradicionales de la administración pública.

Más allá de las reformas normativas, la creación de instituciones y la modernización administrativa, se registra un esfuerzo importante por poner en marcha programas nacionales que superen la visión de corto plazo, que aunque no han logrado trascender la lógica de cambio presidencial, sí han buscado alinearse al Plan Nacional de Desarrollo vigente en cada periodo sexenal. A este respecto, en el sexenio de Vicente Fox, se creó la Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal y comenzó a operar el Programa Nacional de Combate a la Corrupción. En la administración de Felipe Calderón se puso en marcha el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

Las principales acciones anticorrupción implementadas en el sexenio 2006–2012 fueron alineadas con el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción y con las recomendaciones provenientes de las convenciones internacionales. Los objetivos estratégicos del Programa son: fortalecer una política de transparencia y rendición de cuentas; promover una mayor fiscalización de recursos públicos en la administración pública; impulsar una cultura de la legalidad y responsabilidad pública; consolidar la contraloría social y los mecanismos de coordinación interinstitucional para el combate a la corrupción.

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en materia de combate a la corrupción establece que en la Administración Pública del país existen diversos factores que inciden negativamente en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Esto incluye:

- Deficiencias en materia de documentación y archivos.
- Problemáticas relacionadas con la asignación presupuestal y su vinculación con mecanismos de evaluación.
- La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública, ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, ni en el control eficaz de las políticas públicas.
- El 85% considera que existe corrupción en el Sistema de Justicia Penal;¹⁶⁰ y el 37% de las empresas ubicadas en el país sufre anualmente al menos un delito.

¹⁶⁰ El Sistema de Justicia Penal vigente en México hasta 2008 mostró deficiencias en su capacidad para cumplir su principal finalidad: procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial. La problemática estructural de ese Sistema, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público, se tradujo en violaciones a los derechos humanos, en la ineficacia de la función persecutoria de los delitos y en la falta de respeto al principio de presunción de inocencia. Todo ello vulneró el Estado de Derecho y provocó que, en ocasiones,

- La problemática en materia de seguridad pública que requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales.¹⁶¹

El referido Plan Nacional de Desarrollo, establece como herramientas para combatir la corrupción a la transparencia y el acceso a la información, que permitirán mejorar la rendición de cuentas públicas, así como combatir y prevenir eficazmente la corrupción, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y el respeto a las leyes.

También reconoce que la corrupción no es un fenómeno aislado, sino que es la consecuencia de distintas formas de trasgresión al Estado de Derecho, por lo que su combate eficaz, no puede quedar limitado a la persecución de los individuos que han cometido faltas, sino que se deben construir garantías y crear políticas integrales que permitan disminuir tales conductas.

El mismo ordenamiento señala que la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal 2012, muestra que sólo el 11% de la población reportó tener conocimiento respecto de la Reforma Constitucional de 2008; que el 49% considera que las leyes no se cumplen; que los principales

actos ilícitos quedaran impunes. Este fenómeno ha afectado la percepción de la ciudadanía acerca del Sistema de Justicia: hasta el día de hoy 56% de los participantes de la Consulta Ciudadana coincide en que el principal problema del Sistema de Justicia es que permite la impunidad.

Para hacer frente a esta problemática, en junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia. Una de las finalidades de la reforma fue modernizar el Sistema de Justicia Penal de manera integral, ajustándolo a los principios de un Estado democrático y a los instrumentos internacionales suscritos por México. La reforma al Sistema de Justicia transformará el desempeño de las policías, ministerios públicos, juzgadores, defensoría pública, abogados y de todos los involucrados en procurar e impartir justicia, así como en ejecutar las sanciones penales en beneficio de la sociedad.

Sin embargo, hoy se registra un rezago en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, debido a que, en su momento, se subordinó la asignación de recursos para la reforma de otros objetivos públicos. Aunado a ello, la insuficiente armonización legislativa, la falta de capacitación entre los operadores y el funcionamiento inercial de las instituciones constituyen obstáculos para la implementación del Nuevo Sistema.

La Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal (ENSIJUP) 2012, muestra que sólo el 11% de la población reportó saber sobre la Reforma Constitucional de 2008; que el 49% considera que las leyes no se cumplen; que los principales problemas del Sistema de Justicia son la corrupción, la tardanza y la impunidad; y que el promedio nacional del nivel de confianza en la procuración de justicia está por debajo del 15 por ciento. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, visible en: <http://www.dof.gob.mx>, consultada el 1 de diciembre de 2015.

¹⁶¹ Independientemente de que las instituciones han hecho grandes esfuerzos por mejorar, los índices de delincuencia se mantienen elevados, y las violaciones a los derechos humanos y los casos de corrupción que involucraron a algunos elementos de estas corporaciones han deteriorado la confianza de los ciudadanos. Muestra de lo anterior es que, de acuerdo con la ENVIPE 2012, el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, visible en: <http://www.dof.gob.mx>, consultada el 1 de diciembre de 2015.

problemas del Sistema de Justicia son la corrupción, la tardanza y la impunidad; y que el promedio nacional del nivel de confianza en la procuración de justicia está por debajo del 15 por ciento.

No obstante, los grandes esfuerzos realizados para combatir la corrupción, a esta fecha la política pública anticorrupción no ha logrado su propósito: articular las medidas de prevención, control y sanción de este fenómeno en una estrategia deliberada y coherente. Si consideramos que una política de este nivel impone desafíos de coordinación entre diferentes instituciones y actores, y que las funciones para restringir la corrupción no se concentran en una única institución o agencia la cual a la fecha no ha sido generada, únicamente contamos con distintas reformas al marco legal, las cuales no han creado instituciones lo suficientemente fortalecidas para avanzar en la lucha anticorrupción, que cuenten con las herramientas necesarias y suficientes para llevar a cabo de manera eficiente las acciones de fiscalización, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

Por lo tanto, las recomendaciones de las convenciones anticorrupción, mantienen una agenda pendiente entre las que destaca:

- La necesidad de fortalecer la cooperación técnica entre los tres órdenes de gobierno para la efectiva implementación de las convenciones;
- El fortalecimiento de normas jurídicas y códigos de conducta en temas relacionados con conflicto de interés, y de la verificación de declaraciones de situación patrimonial;
- El mejoramiento de los sistemas de contratación de funcionarios y de adquisición de bienes y servicios por parte de los tres Poderes de la Unión;
- La promoción de la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la gestión pública; y
- La emisión de la legislación y de los mecanismos para proteger a denunciantes, testigos, peritos y víctimas.

Si bien es cierto que con las reformas legales emitidas en la última década, se crearon normas jurídicas y surgieron instituciones relevantes que fortalecieron la rendición de cuentas y la labor de control de la corrupción en el país, también lo es, que persisten retos en materia de coordinación entre sistemas de control, comunicación entre entes federales y locales, así como la promoción de una mayor participación de la sociedad civil en el monitoreo de la gestión pública. Además de que los avances antes señalados han sido implementados únicamente a nivel federal, por lo que el reto más importante consiste en introducir estas reformas y la cultura de modernización institucional al ámbito local,

debido a que en los estados y en los municipios es donde se registran mayores niveles de opacidad, abuso de la función pública y la normatividad adecuada en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Aunado a lo anterior, destaca el hecho de que la valoración de los avances registrados en materia de combate a la corrupción difícilmente rebasa el ámbito de la percepción pública, como lo demuestra el casi nulo progreso registrado en nuestro país en los índices nacionales e internacionales de corrupción. Por ello, es necesario complementar las mediciones estandarizadas a nivel internacional con diagnósticos a nivel nacional y encuestas regionales provenientes del sector académico, la sociedad civil e incluso desde la administración pública, para establecer un diagnóstico real que permita establecer acciones certeras y que efectivamente combatan la corrupción.¹⁶²

V.1. El Sistema Nacional de Transparencia

El 4 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su artículo 28 establece la creación del Sistema Nacional de Transparencia integrado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; los 32 Organismos Garantes de las Entidades Federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que tendrá como objeto aprobar la legislación pendiente en materia de archivos, de protección a datos personales, así como las 32 leyes locales, por lo que demandaron el compromiso de las Cámaras Federales y Locales, así como la de los Gobiernos Estatales.

Asimismo, deberá articular el Sistema de Transparencia con el de Anticorrupción, cuya instrumentación coordinada requiere la aprobación de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En consecuencia, la transparencia como atributo de la administración del Estado articulada a su eficiencia y eficacia, constituye el tercer reto en la “Institucionalidad de la Probidad Pública”. Esto demanda coordinación, cooperación y congruencia para avanzar en la definición de criterios que garanticen la atención homogénea del derecho de acceso a la información pública; implementar

¹⁶² Jaime, Edna. *et al. Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 6 Secretaría de la Función Pública.

lineamientos, procedimientos, indicadores y metas; así como, formar y capacitar a servidores públicos de ambos sistemas para fortalecer la interoperatividad institucional.¹⁶³

V.2. El Sistema Nacional Anticorrupción

Derivado de la promulgación de la reforma constitucional de fecha 27 de mayo del año en curso, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene por objetivo central combatir la impunidad en el servicio público, el cohecho, la extorsión o el tráfico de influencias en el servicio público. Así como luchar de manera frontal a la corrupción y con el fortalecimiento con la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene cinco puntos fundamentales:

- Crea un Comité Coordinador con los sistemas estatales de combate a la corrupción, que agrupará a distintas instancias, como la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Comité de Participación Ciudadana.
- Fortalece y amplía las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, además, amplía de 3 a 7 años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal.
- Por primera vez, tendrá atribuciones para vigilar el destino final de las participaciones federales que reciben estados y municipios, así como los recursos federales que se entregan a fideicomisos públicos y privados.
- Se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que podrá sancionar a servidores públicos y ahora también a particulares.
- El Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública.
- Faculta al Congreso de la Unión para expedir, en un plazo máximo de un año, la ley general que establezca las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁶⁴

De conformidad con el referido sistema de responsabilidades, reformado el pasado 27 de mayo de 2015, dispone en el artículo 108 constitucional que serán sujetos de responsabilidad los siguientes

¹⁶³ <http://rendiciondecuentas.org.mx>

¹⁶⁴ Peña Nieto, Enrique, *Promulgación de la Reforma por el que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción*, <http://www.excelsior.com.mx>, consultada el 29 de mayo de 2015.

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

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Asimismo, referente a las sanciones, el artículo 109 del mismo ordenamiento constitucional, dispone que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

- I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

- II.** La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

- III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

- IV.** Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada

de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

De conformidad con lo previsto en el artículo 113 Constitucional, las autoridades facultadas en todos los órdenes de gobierno para realizar las actividades de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, se sujetará a las siguientes bases mínimas:

- I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaria del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;
- II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y
- III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:
 - a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Referente a los plazos de prescripción el artículo 114 del ordenamiento en cita, dispone que el Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeña su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años y cuando fueren graves no serán inferiores a siete años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.

Cabe destacar que con la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción en México, se abre toda una nueva agenda de trabajo para crear el andamiaje legal, institucional y de prácticas gubernamentales que permita materializar con eficiencia los esfuerzos anticorrupción. Los primeros esfuerzos se centraran en conseguir la expedición de tres normas jurídicas:

I. La correspondiente a regular el Sistema Nacional Anticorrupción.

- II. La que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas graves.
- III. La Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La primera ley será importante para establecer las reglas de comunicación y los mecanismos de trabajo conjunto entre los órganos que conformarán el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entre otros). Para tal efecto, deberá elaborarse una norma jurídica clara, con determinaciones precisas, que favorezcan y faciliten el entendimiento, diálogo, colaboración y orientación de las distintas perspectivas que en el combate a la corrupción tengan los integrantes del mencionado Comité Coordinador.

La segunda ley será relevante en la medida en que defina con precisión los objetivos, estructura orgánica, competencias, facultades y alcances de la labor del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el juzgamiento y sanción de faltas administrativas graves; evitando lagunas, incongruencias y atribuciones duplicadas entre las Salas del referido Tribunal.

Tratándose de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en México, su conformación deberá traducirse en una norma jurídica que puede aplicarse de forma objetiva, imparcial y eficaz. Evitando preceptos violatorios de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, como es el caso del artículo 37, tercer párrafo, que ha sido declarado inconstitucional por el Poder Judicial Federal.

Ante ese contexto, el poder legislativo deberá adoptar diversas medidas para alcanzar en la medida de lo posible una norma jurídica que reúna entre otras, las características siguientes:

- Claridad en la redacción de los tipos administrativos, procurando incorporar las interpretaciones y criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación y evitar – siempre que sea factible- reenvíos innecesarios a otras normas de carácter menor a la ley, y cuando esto sea así, asegurar que el contenido (o núcleo esencial) del desvalor de la conducta considerada como ilícita sea entendible para el aplicador de la ley.
- Exhaustividad respecto a las muy diferentes conductas que hoy en día constituyen falta administrativa en las legislaciones de las entidades federativas y aquellas otras que la exigencia y demanda social consideran indispensables, como el hacer públicas obligatoriamente las declaraciones patrimoniales y de intereses.
- Precisión de los derechos procedimentales de los servidores públicos que pueden ver afectada su esfera jurídica con motivo de una sanción administrativa, entre los que se encuentran: el debido proceso, la garantía de audiencia, la presunción de inocencia y la separación entre las autoridades que habrán de investigar y aquellas a las que les corresponderá juzgar la responsabilidad administrativa.

- Taxatividad y rigor respecto a las capacidades, certificaciones y competencias que habrá de tener la autoridad que conozca de las responsabilidades administrativas y en torno a los tiempos en que habrá de desempeñar sus actividades (respetando en todos los casos los términos legales de prescripción).

Con dicho ordenamiento se espera que contribuya a mejorar el posible rediseño de un modelo eficaz para exigir las responsabilidades de los servidores públicos y prevenir y sancionar los actos de corrupción que atentan contra la ética, los principios y los deberes fundamentales del ejercicio de la función pública.¹⁶⁵

V.3. El Sistema Nacional de Fiscalización

Se crea en el año 2010,¹⁶⁶ el propósito de terminar con la dispersión existente en la auditoría gubernamental de los órganos de gobierno, mediante una coordinación efectiva de la Secretaría de la Función Pública, las contralorías estatales, las entidades de fiscalización superior estatales y la Auditoría Superior de la Federación.

El Sistema Nacional de Fiscalización es un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, con el fin de trabajar, en lo posible, bajo una misma visión profesional, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas, a efecto de proporcionar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión al uso de los recursos públicos se hará de una manera más ordenada, sistemática e integral.¹⁶⁷

El objetivo es la articulación legal y operativa de todos los órganos encargados de la fiscalización de los recursos públicos en México. Para ello resulta indispensable que en los tres órdenes de gobierno

¹⁶⁵ <http://rendiciondecuentas.org.mx>

¹⁶⁶ El 17 de febrero de 2010, durante la presentación del Informe de Resultado de Fiscalización de la Cuenta Pública 2008 ante la Cámara de Diputados, el CPC Juan Manuel Portal, Auditor Superior de la Federación, mencionó por primera vez la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Fiscalización.

Dada la importancia del Sistema Nacional de Fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación lo integró como uno de los objetivos de su Plan Estratégico 2011-2017.

Para formalizar la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación ha organizado dos reuniones plenarios. La primera se celebró el 30 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México. La segunda tuvo verificativo el 5 de diciembre de 2011 igualmente, en la Ciudad de México.

En dichas reuniones se han definido el alcance y las líneas estratégicas del Sistema. <http://www.asf.gob.mx/>

¹⁶⁷ La Auditoría Superior de la Federación, tomó la iniciativa de convocar a todas las instituciones vinculadas con la auditoría gubernamental en México, incluyendo los tres ámbitos de gobierno, los distintos poderes y los OCAS, para integrar un Sistema Nacional de Fiscalización.

se trabaje con visión, estándares, principios y capacidades técnicas uniformes, como requisito indispensable para la cancelación de los espacios libres a la opacidad, la discrecionalidad y una cantidad considerable de actos de corrupción. No se trata de la creación de un nuevo órgano globalizador ni un cambio en los mandatos y marcos legales específicos de actuación de las instituciones y estructuras vigentes. Es la coordinación efectiva entre los órganos de auditoría gubernamental existentes o de sus relevos en el próximo gobierno, con el respeto de las competencias y facultades propias de cada ente. En el contenido de las bases se establece que los organismos suscriptores promoverán el intercambio de conocimientos, ideas y experiencias como punto de partida de la construcción de un modelo funcional de coordinación. Asimismo, impulsarán la emisión de una ley general del propio sistema.

Como uno de los ejes temáticos, los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización homologarán las normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, teniendo como referencia básica a las normas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Con base en ellas, se manejarán principios homogéneos sobre independencia, control de calidad, ética profesional y prácticas de transparencia y rendición de cuentas de los propios órganos fiscalizadores. La creación de capacidades, entendidas éstas como las habilidades, los conocimientos y la forma de realizar el trabajo del personal auditor es otro eje que merecerá destacado impulso. El punto de partida corresponde al reforzamiento de las cualidades sobresalientes con que cuenta cada organismo y a la atención prioritaria de las deficiencias y carencias existentes. En consecuencia, se establecerá un programa de capacitación que incremente la calidad de los auditores y redunde en la mejoría de los resultados derivados de la aplicación de sus revisiones a la contabilidad, las finanzas y el cumplimiento de los programas gubernamentales.

Dada su función básica en toda acción de sistematización, figura como tercer eje el intercambio eficaz de información y la asistencia mutua en el desarrollo de las funciones de cada órgano integrante. El adecuado y consistente flujo informativo que se alcance será primordial factor para medir la operatividad del trabajo de conjunto que se aspira constituir. El fomento a la revisión de los ordenamientos legales que regulan la actuación de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, forma parte de un eje más de acciones y mecanismos de colaboración. En todos los casos que lo amerite, se generarán propuestas de mejora. La dinámica colectiva del quehacer que se emprenderá, será un consistente incentivo para renovar y modernizar los marcos legales y operativos que lo requieran.

Un mayor impacto de las tareas de control interno como sustento al combate a la corrupción es otro de los ejes temáticos de las Bases. En este contexto, se asumirán los mejores criterios generales para la prevención, detección, disuasión y sanción de los actos de corrupción. En respuesta a la demanda ciudadana para que se materialicen en forma común consecuencias en todos los casos comprobados de funcionarios públicos que incumplen o se benefician indebidamente en el desempeño de sus cargos, se busca homologar los procesos vinculados con la determinación y el afincamiento de responsabilidades administrativas, como el eje que atañe al fortalecimiento del papel de la fiscalización en esta materia. Acciones complementarias de los contenidos enunciados de los ejes temáticos, son: evitar duplicidades y omisiones, en un ambiente de profesionalismo y transparencia; mayor cobertura de los recursos públicos tanto federales como locales; emitir información en los reportes correspondientes, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental y el conocimiento del ciudadano común sobre el empleo del dinero de sus impuestos; y, hacer la máxima publicidad de los resultados.

Es un Sistema por ser un conjunto de partes organizadas interactuantes e independientes que se relacionan para alcanzar un objetivo: la fiscalización efectiva de los recursos públicos a través de técnicas de auditoría. Es Nacional porque se refiere a todos los órganos gubernamentales que fiscalicen recursos públicos en los tres niveles de gobierno, en los poderes de la Unión y en los órganos constitucionalmente autónomos. Su alcance es federal, estatal y municipal. Es de Fiscalización porque su objetivo es fortalecer los resultados y el impacto de la auditoría gubernamental en el país.

Han participado en las reuniones, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas y las Secretarías de las Contralorías estatales. Adicionalmente, se incorpora a todos aquellos órganos que realizan actividades de auditoría gubernamental o fiscalización (interna o externa) e independientemente del Poder en el que estén encuadrado (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), o el orden de gobierno al que correspondan (federal, estatal o municipal). Esto implica que el Sistema Nacional de Fiscalización incluye a los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente autónomos, así como de las representaciones de los síndicos y contralores municipales.

Con el Sistema Nacional de Fiscalización, se busca generar condiciones e incentivos para que la auditoría gubernamental contribuya al fortalecimiento de la rendición cuentas a nivel nacional, bajo

el principio de que debe haber consecuencias para quien haya dejado de cumplir con su responsabilidad pública. Así como:

- Promover una coordinación de trabajo efectiva en diversos ámbitos entre los integrantes del sistema.
- Evitar duplicidades y omisiones en las labores de fiscalización; es ineficiente que varios miembros del sistema revisen los mismos asuntos o que pasen por alto temas relevantes.
- Mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos tanto federales como locales, con base en auditorías complementarias y el intercambio de información y conocimientos oportuno y efectivo.
- De manera generalizada, a nivel nacional, la fiscalización deberá tener dos vertientes:
- Promover opciones de mejora en la gestión del gobierno, localizar errores y puntualizar oportunidades
- Observar, detectar y diagnosticar riesgos de corrupción
- Emitir información relevante (en los reportes de auditoría) para la toma de decisiones públicas, para mejorar la gestión gubernamental, y para que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos
- Contar con órganos de fiscalización, en todo el país, que sean instituciones modelo, que prediquen con el ejemplo, que se sujeten a principios y valores éticos, adoptados por todos los miembros del Sistema, en el desempeño de sus funciones y que sepan comunicar (con sencillez y claridad) sus resultados de auditoría a la sociedad.

Cabe destacar que el 22 de julio de 2015, se celebró la Reunión de Relanzamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, con el objeto de impulsar las tareas a desarrollar, al ampliar los objetivos del mismo, firmando las Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, mismas que constituyen el marco que permitirá a los integrantes del Sistema orientar su trabajo durante el período de diseño, elaboración y aprobación de la Ley General que establezca

las bases de coordinación del mismo como subsistema consolidado y autónomo que funja como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁶⁸

V.4. El combate de la corrupción en México en el ámbito internacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la cooperación internacional es uno de los principios rectores de la política exterior de México, a través de su artículo 89, fracción, donde se precisa la obligación y facultad del Ejecutivo para:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Por su parte, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, publicada el 6 de abril de 2011, tiene por objeto dotar al gobierno mexicano de los instrumentos necesarios para la formulación y evaluación de acciones y programas de cooperación internacional para el desarrollo con gobiernos de otros países y organismos internacionales.

En concreto, los siguientes documentos e instrumentos jurídicos rigen las actividades de cooperación internacional realizadas por México con el resto del mundo a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Convenios y Acuerdos. Las relaciones intergubernamentales de cooperación de México encuentran su fundamento jurídico en los Convenios Marco y de Cooperación de naturaleza bilateral en materia técnica, científica y tecnológica; así como en los mecanismos de cooperación existentes en los diversos organismos y procesos multilaterales y regionales.

Comisiones Mixtas. Con base en los citados Convenios se celebran las reuniones de Comisiones Mixtas. Su función es negociar, aprobar y valorar Programas de Cooperación de interés mutuo, en los que se establecen los objetivos y proyectos puntuales en materia técnica y científica.

¹⁶⁸ El sistema Nacional de Fiscalización. <http://www.snf.org.mx/>, visible el 26 de agosto de 2015.

Programas de Cooperación. A la fecha, existen diversos Programas de Cooperación con países de América, África, Medio Oriente, y con organismos y foros internacionales en los que el Gobierno Federal de México participa activamente.¹⁶⁹

Con la convicción de que la honestidad y la rendición de cuentas son indispensables para todo gobierno democrático, y con el entendido, de que fomentar la transparencia y luchar contra la corrupción son condiciones fundamentales para promover la inversión e impulsar la competitividad de las economías, México se ha comprometido internacionalmente a tomar las medidas apropiadas y necesarias al respecto. Ha firmado y ratificado tres importantes convenciones internacionales: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

El cumplir con esos compromisos internacionales, desde los sectores público y privado, contribuirá al desarrollo de una cultura democrática y a la construcción de una sociedad justa. La Secretaría de la Función Pública ha impulsado la creación de esta página de Internet, que busca difundir los lineamientos y recomendaciones de las convenciones internacionales anticorrupción de las que México es parte. Con ello, espera generar conciencia entre los actores involucrados en su cumplimiento y entre la sociedad en general sobre su papel en el combate a la corrupción y en la consolidación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.¹⁷⁰

V.5. Programa Mundial contra la Corrupción

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en 1999 inició un programa mundial contra la corrupción. Dicho programa proporciona asistencia técnica a los Estados miembros y trabaja para fortalecer la cooperación internacional con organismos que aplican políticas contra la corrupción y realizan actividades de promoción y observancia. La integridad judicial y los proyectos de formación de capacidad son una esfera de acción muy especial.

Para asegurar las repercusiones más amplias el programa también difunde las prácticas óptimas para prevenir y combatir la corrupción; desarrolla una red de individuos de gran dedicación en los Estados

¹⁶⁹ <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/>, consultada el 11 de junio de 2015.

¹⁷⁰ <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/>, consultada el 11 de junio de 2015.

miembros que reciben asistencia; colabora con el Grupo Internacional de Coordinación de la Lucha contra la Corrupción para mejorar la cooperación entre las organizaciones; establece relaciones más estrecha, con organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil y el sector privado; y establece la base de conocimientos sobre las repercusiones, la naturaleza y las tendencias de las prácticas corruptas, así como los medios más eficaces para combatirlas.¹⁷¹

V.6. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tiene como antecedente inmediato a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigor en septiembre de 2003, contiene disposiciones relacionadas con la penalización de la corrupción de los funcionarios públicos. Sin embargo, la Asamblea General decidió que para abordar adecuadamente el fenómeno multifacético de la corrupción se necesita un instrumento jurídico internacional independiente y más integral. En consecuencia, en contra la Corrupción, la cual constituye el principal instrumento internacional sobre la corrupción, fue aprobada en el 2003. Con su entrada en vigor en el 14 de diciembre del 2005, la Convención se tornó el primer instrumento jurídico anticorrupción que establece reglas vinculantes a los países signatarios. La Convención ofrece un camino para la creación de una respuesta global a un problema regional. Desde su suscripción ha sido firmada por 118 países y ratificada por 18. Entró en vigor después de que la ratificaron 30 países.¹⁷²

En dicha Convención se establecieron como motivos para la celebración de la misma, la evidente preocupación por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. Asimismo, se manifestó la preocupación por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero.

Resaltando que los casos de corrupción entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, además que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados. Que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y

¹⁷¹ *Corrupción: Amenazas y tendencias en el siglo XXI*, Oficina contra la Droga y el Delito, 2005, <http://www.11uncongress.org>, consultada el 19 de junio de 2015.

¹⁷² *Ídem*

economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella, por lo que se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción. Destacando que la disponibilidad de asistencia técnica puede desempeñar un papel importante para que los Estados estén en mejores condiciones de prevenir y combatir eficazmente la corrupción, entre otras cosas fortaleciendo sus capacidades y creando instituciones.

Que el enriquecimiento personal ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley. Por lo que resulta necesario prevenir, detectar y disuadir con mayor eficacia las transferencias internacionales de activos adquiridos ilícitamente y a fortalecer la cooperación internacional para la recuperación de activos. Reconociendo los principios fundamentales del debido proceso en los procesos penales y en los procedimientos civiles o administrativos sobre derechos de propiedad. Teniendo presente que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces.

Teniendo presentes también los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo de la corrupción. Encomiando la labor de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la prevención y la lucha contra la corrupción. Recordando la labor realizada por otras organizaciones internacionales y regionales en esta esfera, incluidas las actividades del Consejo de Cooperación Aduanera (también denominado Organización Mundial de Aduanas), el Consejo de Europa, la Liga de los Estados Árabes, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización de los Estados Americanos, la Unión Africana y la Unión Europea. Tomando nota con reconocimiento de los instrumentos multilaterales encaminados a prevenir y combatir la corrupción, incluidos, entre otros la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996, el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997, el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

el 21 de noviembre de 1997, el Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1994, el Convenio de derecho civil sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999 y la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003, Acogiendo con satisfacción la entrada en vigor, el 29 de septiembre de 2003, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.¹⁷³

V.7. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos

En el día 17 de diciembre del 1997, la Convención fue firmada por los Estados Miembros de la OCDE, a los cuales se sumaron Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y Eslovaquia. La Convención entró en vigor en el 1999. En Brasil, la Convención fue ratificada en el 15 de junio del 2000, y promulgada por el Decreto no. 3.678 de 30 de noviembre del 2000. El principal objetivo de la Convención es el de prevenir y combatir el delito de corrupción de funcionarios públicos extranjeros en la esfera de transacciones comerciales internacionales.

Dicha convención tiene por objeto anteponer la cooperación anti soborno como la máxima prioridad, también establece procedimientos para la cooperación en temas como la extradición la asistencia técnica y legal, el incremento de la transparencia en las adquisiciones gubernamentales, entre otros.

V.8. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

La Convención aborda un tema que en la jurisprudencia de algunos países se denomina corrupción activa o cohecho activo; lo que significa que el delito es cometido por la persona que promete o da el soborno; a diferencia del cohecho pasivo, en que el delito es cometido por el servidor que recibe el soborno. La Convención no utiliza el término cohecho activo simplemente para evitar que sea mal interpretado por el lector inexperto en temas técnicos; ya que implicaría que quien comete el cohecho toma la iniciativa y que quien lo recibe es una víctima pasiva. De hecho, en varias situaciones, quien

¹⁷³ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, visible en: www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf, consultada el 14 de febrero de 2015.

recibe el cohecho habrá inducido o presionado a quien lo comete y, en ese sentido, habrá sido el más activo.

Asimismo, busca garantizar una equivalencia funcional entre las medidas tomadas por las Partes para sancionar el cohecho de servidores públicos extranjeros, sin exigir uniformidad ni cambios en los principios fundamentales del régimen jurídico de una Parte.

Establece una norma que debe ser cumplida por las Partes, pero no les exige que utilicen sus términos precisos para que definan el delito conforme a sus leyes nacionales. Una Parte puede usar varios métodos para cumplir con sus obligaciones, siempre y cuando la condena de una persona por el delito no exija probar más elementos que los que se exigiría probar si el delito se definiera como aparece en este párrafo. Por ejemplo, una ley que prohíba el cohecho de representantes en general que no consigne de manera específica el cohecho de un servidor público extranjero, y una ley específicamente limitada a este caso; ambas podrían cumplir con lo estipulado en este artículo. De manera similar, una ley que definiera el delito en términos de pagos (para inducir el incumplimiento del deber de un servidor podría cumplir la norma siempre que se entendiera que todo servidor público tuviera el deber de ejercer su juicio o criterio de manera imparcial y ésta fuera una definición) autónoma que no requiera comprobación de la ley del país de un servidor en particular.¹⁷⁴

V.9. Ley modelo de establecimiento de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado desempeño de las funciones públicas

Derivado de la dispersión normativa o insuficiencia de ésta respecto de la regulación de los derechos, deberes e incompatibilidades de los servidores públicos; a la inexistencia, insuficiencia o falta de efectividad de mecanismos verdaderamente operativos de control en punto a evitar prácticas abusivas (fundamentalmente la corrupción y el nepotismo) de todos aquéllos que prestan sus servicios en la Administración, así como del régimen sancionador (administrativo y penal) y, en su caso, disciplinario previstos, y a la necesidad de regular el sistema de acceso a la función pública, se emitió la Ley modelo de establecimiento de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado desempeño de las funciones públicas, la cual tiene por objeto la debida solución a los referidos problemas.

Con la inclusión tanto de los altos cargos de la Administración como de los servidores públicos, sin prejuzgar, además, limitación alguna de esta última noción en cuanto a los efectos de la aplicación de la eventual Ley, toda vez que el dato objetivo que la caracteriza viene determinado por el genérico de

¹⁷⁴ <http://embamex.sre.gob.mx>, visible el 7 de agosto de 2015.

prestar servicios en la Administración Pública y haber accedido a ésta por alguno de los sistemas previstos en el propio texto, quedando a disposición de cada país la opción política de concretar la referida noción de servidor público. Con la inclusión, de otro lado, de los altos cargos y los servidores públicos, se da unicidad a una regulación hasta ahora dispersa, aparte de incompleta o insuficiente.

No se excluye, sin embargo, del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley (mediante la enumeración de quienes tienen la consideración de altos cargos) todos aquéllos que ocupan sus cargos por designación popular directa. No faltarían desde luego razones válidas para una tal exclusión: en primer lugar una cuestión de técnica legislativa, pues siendo algunas de las cuestiones aquí tratadas comunes con las que deberían ser objeto de desarrollo también para los citados cargos, la amplitud que podría adquirir la Ley modelo aconsejaría su tratamiento diferenciado; y, en segundo lugar, la más importante de carácter sistemático, pues pese a la presencia del elemento común ahora destacado, el criterio objetivo empleado para la determinación del ámbito de aplicación de la Ley parece que obstaría a la inclusión también de los citados cargos de representación popular. Obviando estas posibles objeciones, se extiende la aplicación del texto legal a los cargos públicos de representación popular e, incluso, a los titulares de funciones judiciales o de carácter jurisdiccional, si bien dejando la puerta abierta para su sujeción a una legislación que contemple sus peculiaridades, aunque respetando las exigencias mínimas que para la salvaguarda de la integridad del interés público o general dispone esta Ley. Por último, no puede dejar de apuntarse que la perspectiva objetiva que de la función pública asume el texto legal permite, además, incluir en su ámbito de aplicación a los titulares de órganos de gobierno y dirección de todas las organizaciones sociales, incluso de carácter privado, que, por cualquier título, ejerzan materialmente funciones públicas o dispongan de fondos públicos.

En los Títulos primero a cinco se ha querido desarrollar las principales técnicas con las que hacer frente a los problemas antes señalados. Por lo que se refiere al Título primero, se establece un catálogo de derechos y deberes referidos unos en común a los servidores públicos y altos cargos de la Administración y otros específicos de los servidores públicos, especificidad que encuentra igualmente su razón de ser en la diferente textura, naturaleza y posición que presentan una y otra categoría en el seno de la Administración.

El Título segundo obedece a una de las demandas que con mayor profusión se han hecho en los informes: el establecimiento de un sistema de acceso a e ingreso en la función pública, con el que cercenar la situación de nepotismo que se presenta con elevados índices en algunos de los países

centroamericanos. Con el establecimiento de dicho sistema, se quieren conseguir, principalmente, cuatro objetivos:

- a. El control del acceso por los poderes públicos.
- b. Garantizar un acceso en condiciones de igualdad.
- c. Asegurar una formación previa del aspirante a ingresar en el servicio activo de la Administración.
- d. Asegurar, una vez producido el ingreso en el servicio activo, la formación continuada o permanente, a través de la "promoción profesional", incentivando al funcionario a ascender en la carrera profesional.

Insistiendo en este último punto, dicha promoción debe ponerse en relación con la responsabilización de la gestión, configurada en la Ley modelo como un deber del servidor público. Resulta así que, haciendo a éste partícipe de la gestión pública, responsabilizándolo de la buena gestión y estableciendo el incentivo de ascenso a través del perfeccionamiento y la mejora profesionales continuas, se delinea una pauta de gran importancia a los efectos de impedir la desidia en el funcionario y la tentativa a incurrir en prácticas insidiosas (cabalmente la corrupción) al ir adquiriendo progresivamente una conciencia de la "ética de lo público". Pauta que se complementa con una segunda (pero menor en importancia a esta última), consistente en el establecimiento de un adecuado régimen sancionador y, en su caso disciplinario, así como con una tercera plasmada en el catálogo de incompatibilidades y el establecimiento de mecanismos de control, vigilancia y fiscalización de los altos cargos y los servidores públicos.

En el Título tercero se regulan las incompatibilidades de los altos cargos y los servidores públicos. Con el catálogo de las mencionadas incompatibilidades se pretende, ante todo, garantizar la lealtad en el servicio al interés general. Se consagra una incompatibilidad prácticamente absoluta con cualquier actividad pública o privada con independencia de que esté retribuida o no, posibilitando, no obstante, el ejercicio de determinadas actividades, exceptuadas en cuanto que no afectan a una dedicación absoluta del cargo o a su independencia. Asimismo, se contemplan para los altos cargos dos registros: el de actividades y el de bienes y derechos patrimoniales, que habrán de ser gestionados por el órgano que cada Estado establezca al efecto (dotándolo de la necesaria autonomía funcional), órgano que se encargará de recordar y, en su caso, requerir a quienes sean nombrados y cesados como altos cargos las obligaciones impuestas por la Ley. En materia de registro de bienes y derechos patrimoniales, es

decir, de ingresos esta Ley regula el registro de modo que no se produzcan situaciones de descoordinación con la que desarrolle, en su caso, el control y la transparencia en materia patrimonial.

En el Título cuarto se regula, respectivamente, el régimen sancionador y disciplinario de los altos cargos y los servidores públicos. La terminología empleada (particularmente la de régimen "disciplinario") obedece, en esencia, a la conocida categoría de la relación de sujeción especial, cuyo ejemplo arquetípico tradicional es cabalmente la que media entre los servidores públicos y la organización administrativa. La crisis actual de dicha categoría no empecé a su utilización, toda vez que sirve en todo caso para evidenciar el específico y mayor alcance de la potestad de organización y control del comportamiento que en todo caso debe reconocerse a la Administración en el contexto de la relación de empleo en el servicio público por razones obvias. Importa ahora destacar que las sanciones previstas rompen con la tradición de la legislación centroamericana, consecuencia, a su vez, de las novedades impuestas por la Ley y partir de una realidad jurídica diferente a la que ahora existe. En efecto, la sanción pecuniaria desaparece de ambos regímenes (sancionador y disciplinario) para pivotar directamente sobre la titularidad del cargo y consecuente pérdida de derechos anejos al mismo, con separación del servicio activo, suspensión de funciones, obligación de reintegrar cantidades indebidamente percibidas y prohibición incluso de acceso a los cargos y la función públicos. A los citados regímenes se acompañan unas garantías procedimentales mínimas (prescripción e instrucción de expediente al efecto). Por último, se regula la acción pública, permitiéndose a cualquier ciudadano acudir ante los órganos administrativos y judiciales competentes cuando compruebe la inobservancia de lo dispuesto en la Ley y/o la comisión de alguna o algunas de las infracciones en ella tipificadas.

Por último, el Título quinto regula el control, la vigilancia y la fiscalización. En este Título se articulan, con la cautela de coordinación con la legislación específica sobre control y transparencia de los ingresos y, por tanto, de los patrimonios de los ejercientes de funciones públicas, los registros como instrumentos a través de los cuales materializar dichas funciones de vigilancia y control, así como garantizar la aludida transparencia en el ejercicio de las funciones públicas desempeñadas por los altos cargos. Es de destacar que la específica organización de tales registros quedará a expensas de lo que al respecto quieran disponer cada uno de los Estados implicados. Lo mismo cabe decir respecto de las organizaciones denominadas en el texto unidades administrativas y autoridad nacional para el asesoramiento y la consulta, así como la vigilancia, la inspección y, en su caso, la denuncia de infracciones y restantes incumplimientos, que se encargaría de fiscalizar la actividad de los ejercientes de funciones públicas sujetos a la Ley. En este punto se ha querido introducir la evolución más reciente

en el Derecho comparado (en particular, en el Derecho norteamericano a raíz del escándalo "Watergate" y en el comunitario-europeo con la creación de la denominada "Oficina de lucha contra el fraude").¹⁷⁵

V.10. Ley modelo sobre declaración de ingresos, pasivos y activos, por parte de quienes desempeñan funciones públicas

Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, con el objeto de crear instrumentos de control de la corrupción, suscribieron la Convención Interamericana contra la Corrupción, el día 29 de marzo de 1996, la cual tiene como fin principal, prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio, considerando que es propio de la democracia representativa, combatir por cualquier medio posible este tipo de actuaciones.

Los Estados que suscribieron esta Convención se comprometieron a utilizar los instrumentos legales necesarios para aplicar dentro de su ordenamiento los principios y disposiciones consagrados en ella, con el propósito de lograr una mayor transparencia en el funcionamiento de sus entidades y por ende, generar una confianza pública frente a los dirigentes de cada país. Uno de tales instrumentos es el de consagrar legalmente la obligación de presentar una declaración de ingresos, pasivos y activos para las personas que desempeñan funciones públicas, con el fin primordial de aumentar la confianza de los ciudadanos en sus funcionarios y paralelamente, determinar si se ha abusado de las facultades concedidas a los funcionarios por la Constitución y la Ley.

Por lo tanto, este estudio tendrá como objeto definir la naturaleza, elementos y características esenciales de las declaraciones indicadas, como una herramienta para combatir la corrupción y reducir sus efectos nocivos sobre la moral y la ética públicas.¹⁷⁶

Del presente capítulo podemos concluir que si bien contamos con un amplio marco jurídico en materia de combate a la corrupción, además de que han existido grandes esfuerzos para su combate, las leyes no han sido lo suficientemente eficaces para combatir ese gran mal, por lo que nos queda una reflexión, es probable que el combate a la corrupción no sea sólo jurídico, sino que es necesaria la participación tanto del Estado como de la población para lograr tanto la correcta aplicación de la ley, como la

¹⁷⁵ <http://www.oas.org>, visible el 26 de agosto de 2014.

¹⁷⁶ <http://www.oas.org>, visible el 26 de agosto de 2014.

adecuada observancia a la misma, para lograr la eficacia de los ordenamientos jurídicos, obteniendo como resultado que la norma sea eficaz y por lo tanto cumpla con el fin para lo cual fue creada.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En el caso de México y América Latina, la pérdida de valores morales ha sido la causa de la corrupción existente, que nos está llevando a la extrema pobreza moral. Asimismo, ha sido el mayor obstáculo para superar la crisis que sufrimos, en razón de que genera incredulidad total en líderes e instituciones, así como la paralización del país. Además corroe los valores que la sociedad ha construido a lo largo de la historia para alcanzar una mejor convivencia social, desarticula el tejido social y niega el valor a la ley; instaurando códigos de comportamiento extralegales, basados en antivalores, como son: la mentira, el engaño, la simulación, la opacidad, el individualismo, el monopolio, el autoritarismo, la codicia, hasta llegar a los actos ilícitos.

SEGUNDA. El ciudadano mexicano es corrupto porque su sociedad, sus instituciones, sus hombres públicos, su organización política y social, su vida cultural y académica, entre otros, está corrompida y porque salvo casos excepcionales, él sencillamente no puede escapar a su medio ambiente. Cabe destacar, que el mexicano históricamente aprendió a vivir al margen de la ley, derivado de su historia de pueblo sometido; sin embargo, desafortunadamente este estado de las cosas consistente en vivir de manera sistemática fuera del marco de la legalidad, fue estableciéndose inevitablemente más que como mero recurso transitorio, como una mentalidad, la cual con el paso del tiempo se ha revelado como un obstáculo para el progreso del país.

TERCERA. La corrupción es una enfermedad, multifactorial que presenta distintas manifestaciones, por lo que resulta inútil pretender acabar con ella atacándola desde una sola perspectiva; como es únicamente a través de leyes; en razón de que exige un tratamiento multifacético. Es decir, el combate a la corrupción implica atacar el problema desde distintos ángulos y de manera simultánea. Por lo tanto, si se pretende combatir a la corrupción únicamente con leyes severas, sin considerar elevar el nivel de vida de la sociedad, sin cambiar la moral, el civismo, la cultura, la mentalidad del mexicano, la educación, entre otras, el combate estaría incompleto y difícilmente arrojaría los resultados deseados.

CUARTA. El fenómeno de la corrupción se ha incrementado sustancialmente generando múltiples e indeseables consecuencias de orden político, económico, social, cultural y psicológico, generando de manera directa la pérdida de credibilidad en el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, desestimulando la participación ciudadana en los asuntos públicos. Asimismo, produce una ilegítima e inadecuada asignación de recursos del Estado, apropiados privadamente por quienes se benefician

de la corrupción, lo que se refleja en una inequitativa reducción de fondos públicos que perjudica principalmente a los más desprotegidos de la sociedad y viola los derechos humanos. En razón de que impide el abasto de medicinas en los hospitales; de libros en las escuelas; de alimentos a familias sacudidas por el hambre; destruye caminos, afecta a la agricultura; elimina industrias; simula elecciones, destruye a las instituciones y deja en libertad a personas culpables; es el medio para robar, saquear y dilapidar nuestros recursos. Además de que ha deshumanizado a la sociedad.

QUINTA. La corrupción se presenta no únicamente al desviar recursos públicos para el beneficio privado, en razón de que también la encontramos en los casos en que los servidores públicos dejan de cumplir con sus funciones encomendadas, ya sea por apatía, ignorancia, lo que conlleva a que la función pública no se cumpla; o bien, se cumpla de manera inadecuada, lo que además podría generar daños o desvíos de recursos que no necesariamente implique un beneficio para un servidor público, porque puede presentarse el caso que con una mala decisión, opinión o determinación, el Estado deje de percibir o bien genere daños y que conlleve al pago de indemnizaciones; o bien, por la omisión en el cumplimiento de los servicios públicos, éstos se realicen de manera deficiente y no cumplan con los objetivos para los cuales fueron implementados y por consiguiente el Estado no cumpla con sus fines.

SEXTA. Las Leyes que no son claras y precisas, admiten excepciones que se traducen en normas jurídicas que no pueden aplicarse de forma objetiva, imparcial y eficaz, además las normas jurídicas confusas impiden el cumplimiento del objeto de las normas en materia de anticorrupción.

SÉPTIMA. La impunidad es una forma de corrupción y, en sí, una violación de los derechos humanos, los cuales se ven expuestos derivado de la aplicación de políticas económicas y de mercado que tienden a generar endeudamiento y pobreza, derivado de políticas económicas y financieras que benefician los intereses de sus empresas transnacionales y, consecuentemente, a la economía de sus países.

OCTAVA. La corrupción no permite el crecimiento de nuestra sociedad, en la medida en que en ella continúe creciendo la pobreza y la marginación social de amplios sectores poblacionales, y que como consecuencia los miembros de cualquier sociedad carezcan del acceso a los servicios básicos, no permitirá el avance de la sociedad, ya que ésta permanecerá estancada sin que en algún momento pueda alcanzar el desarrollo tanto en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

NOVENA. La acción u omisión en que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, viola derechos humanos, en razón de que cuando no se cumple o se cumple de manera deficiente la función pública que se tiene encomendada y además no se tiene la conciencia o el pleno conocimiento de las consecuencias que pudiera generar el otorgamiento de trámites de manera incorrecta; o bien, el desvío de los recursos públicos destinados no únicamente a programas dirigidos a grupos vulnerables sino a la población en general, no apoyos económicos, los servicios de salud, el alumbrado público, los servicios de limpieza, la seguridad, entre otros, acarrea inclusive la pérdida de vidas humanas.

DÉCIMA. El combate a la corrupción no es lucha de unos años, ni de unos cuantos participantes, considerando que durante más de medio siglo de historia de nuestro país ha estado presente el fenómeno de la corrupción; su combate será durante un periodo de tiempo largo, en el que muy probablemente nuestra generación no viva los cambios; por lo que resulta inminente la implementación de un efectivo e integral sistema nacional anticorrupción, que comience a trabajar hoy para que mañana se convierta en una realidad tangible que modifique todos los aspectos de la sociedad y no quede limitado a una norma imperfecta.

PROPUESTA PERSONAL

Si bien es cierto que la reforma Constitucional por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, es un esfuerzo loable por parte del Ejecutivo Federal, también lo es que dicha reforma no es integral en razón de que la misma debe modificar de manera efectiva al sistema anticorrupción como actualmente lo conocemos; asimismo, debe tener por objeto no sólo combatir, regular y sancionar jurídicamente a la corrupción que tanto daña a la sociedad en general, sino que también es necesario que la reforma establezca un verdadero cambio en el sistema jurídico en materia anticorrupción, en el que se implementen reglas precisas que tengan como fin mejorar los aspectos éticos y morales de la sociedad, por lo que se debe emprender una cruzada encaminada al rescate de los valores básicos de la sociedad en general; educando a los menores con valores de tolerancia, trabajo cooperativo, ayuda mutua y educación, como instrumentos para el desarrollo personal y productivo del país; con valores como la autoestima y la relevancia del respeto y las relaciones pacíficas entre los hombres, del derecho a disentir, a pensar y sentirse diferentes. Además la educación debe resaltar la importancia de que quien tiene derechos, también tiene responsabilidades y de que quienes exigen, también deben responder de sus actos; también debemos reeducar a nuestros mayores para fortalecer las enseñanzas a los educandos.

La reforma integral debe impulsar políticas en materia educativa para que nuestra sociedad retorne a los valores y principios de respeto hacia el interés público y privado para prevenir los efectos de la corrupción, resaltando la importancia de la educación que tiene un papel trascendental en la evolución de nuestra sociedad, por lo que es necesaria la reforma y transformación del sistema educativo en todos sus niveles, para integrar programas de formación ética, derechos humanos y civismo, con el objetivo de establecer la cultura de la prevención del delito; así como de la responsabilidad y consecuencias que conllevan nuestros actos en todos los ámbitos en los que participemos. De igual forma, se propone que a nivel medio superior y superior, los planes de estudio de todas las profesiones contemplen además de las materias antes referidas, la relativa a la administración y función pública, con la finalidad de dar a conocer las obligaciones de los futuros servidores públicos; así como los derechos de los ciudadanos con respecto a las funciones de éstos.

En la medida en que los servidores públicos hayan sido formados en términos de la ética, el respeto a los derechos humanos, la formación cívica y tengan conciencia de que las obligaciones inherentes al servicio público conllevan una gran responsabilidad; y que el encargo que se les confiere es para coadyuvar en el cumplimiento de los principales objetivos del Estado; esto es, para el logro del bien

común: el bienestar social, y no para el beneficio propio, y que por consiguiente se tenga conciencia de que su actuar debe estar apegado a los principios fundamentales relativos al, humanismo, equidad, cambio, inclusión, sustentabilidad, competitividad, desarrollo regional, apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas, mismas que van a contribuir al fortalecimiento de las estructuras Institucionales. Además, los servidores públicos deben estar obligados a presentar su declaración patrimonial respecto de su patrimonio y la de sus familiares hasta el cuarto grado, no solo de manera anual, sino que la obligación debería ser en el momento en que su patrimonio se vea incrementado o modificado, como un acto de responsabilidad y transparencia ante la sociedad, para lo cual la información deberá ser efectivamente analizada de manera periódica por las instituciones facultadas para tales efectos, con la finalidad de evitar actos de corrupción. Para la verificación de la información patrimonial las instituciones facultadas deberán utilizar los datos asentados en los distintos registros existentes a nivel nacional, tales como los Registros Públicos de la Propiedad, el Registro Público de Comercio, el Registro Nacional Agrario, el Registro Federal de Contribuyentes, los Registros Vehiculares, Catastrales, entre otros, haciendo uso de las tecnologías de la información para mantener una plataforma de verificación constantemente actualizada y fiable.

La expedición de leyes anticorrupción como son la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deben ser claras y precisas, sin que admitan excepciones con la finalidad de que su conformación se traduzca en una norma jurídica que puede aplicarse de forma objetiva, imparcial y eficaz. Evitando preceptos violatorios de las garantías de legalidad y seguridad jurídica; o bien, normas confusas que impidan el cumplimiento del objeto de las normas de anticorrupción.

Es necesario que las normas jurídicas en materia de contrataciones públicas se reformen con la finalidad de establecer que los procesos de contratación de bienes, servicios y obras públicas, sean totalmente públicos, transparentes y sistematizados, a fin de agilizarlos y evitar la toma de decisiones subjetivas y dirigidas a intereses particulares. Lo mismo, debe considerarse para los trámites y servicios que proporciona el Estado, en razón de que en la medida en que los trámites resulten más simplificados y sencillos y se registren en sistemas automatizados, permitirán que la corrupción de los servidores públicos se presente en menor medida hasta su total eliminación. Además, las normas en materia de anticorrupción deben contener las disposiciones precisas y exactas que contemplen la obligación de reintegrar cantidades indebidamente percibidas o desviadas de los programas u objetivos para los cuales fueron destinados.

Se debe fortalecer a las instituciones existentes como son la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio Público, entre otras, dotándolas de mayores facultades de sanción y mayor autonomía, a efecto de que su desempeño se realice bajo una garantía de independencia alejados del ámbito de influencia del conjunto de poderes tradicionales con el objeto de que no sean sometidos a presiones o interferencias de ninguna especie y así como evitar los grandes vacíos existentes en leyes, normas y reglas de operación y eliminar todos los espacios de discrecionalidad y arbitrariedad con que cuentan los servidores públicos de todos los poderes y de los tres niveles de gobierno.

Se deben generar las acciones necesarias para que todos los trabajadores del servicio público reciban un salario digno, que les permita vivir y resulte suficiente para eliminar el incentivo de utilizar de manera corrupta su cargo. Además, deben estar sujetos a un programa de capacitación y evaluación constante, a efecto de determinar las necesidades para el desempeño de sus funciones, así como de concientización de la importancia de sus funciones, con la finalidad de informarles que los recursos destinados a la función pública son de importancia trascendental ya que si los programas o las funciones no se cumplen, el país no tendrá desarrollo y los grupos más vulnerables son los que se verán directamente afectados, ya que no tendrán acceso a la protección social, como son entre otros los servicios de salud, educación, acceso a una vivienda digna, por lo que si una persona no logra acceder a los mismos, se violentan sus derechos fundamentales.

Por consiguiente la reforma nacional anticorrupción no solo debe comprender la expedición de la Ley General al Sistema Nacional Anticorrupción y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino que además resulta indispensable modificar distintas leyes en materias educativa, cultural, económica, social, que coadyuven a que la reforma anticorrupción sea verdaderamente integral; en razón de que si no se consideran las disposiciones jurídicas que contribuyan al combate del Sistema Nacional Anticorrupción no resultará lo suficientemente efectivo. Además, el Sistema Nacional Anticorrupción debe comprender la creación de un órgano anticorrupción, que se encuentre directamente vinculado con los entes públicos encaminados a la prevención de las acciones corruptas como lo son la Secretaría de Educación Pública, de Salud, Cultura, organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles, entre otras, debe ser constitucionalmente autónomo, formal y materialmente, sujeto al escrutinio y evaluación de la

ciudadanía, en el que su titular sea elegido por el Poder Legislativo; pero que su desempeño pueda ser evaluado por los ciudadanos y por consiguiente removido de su encargo, si no cumple con sus objetivos encomendados.

Se propone la utilización de un sistema informático, con controles suficientes que le permitan su nula manipulación, en el que se anexen las pruebas y esté a cargo del órgano constitucionalmente autónomo en materia de anticorrupción, con la finalidad de que a través de éste se presenten las denuncias en contra de los servidores públicos e inclusive de manera anónima, que deberán ser aceptadas siempre y cuando se presente las pruebas suficientes, en el que se lleve un control adecuado de las mismas y un seguimiento preciso, con la finalidad de evitar el desechamiento de las denuncias sin razón suficiente alguna.

El Estado podría violar derechos humanos, al no cumplir con sus objetivos, por lo que es necesario concientizar a los servidores públicos, respecto de dicha situación, con la finalidad de generar el sentido de responsabilidad y de informarles de las sanciones a qué podrían ser acreedores aquellos servidores públicos que incumplan con el ejercicio de sus funciones, independientemente de que las mismas deben ser severas en caso de actos de corrupción.

Por último, resulta necesario destacar que las leyes en materia de anticorrupción deben emitirse en apego al brocado latino “*ex facto oritur ius*”, que significa “los hechos constituyen por excelencia fuente y origen del Derecho”; así el derecho debe responder a los requerimientos de la realidad y reflejarla. Por tal razón las leyes en materia anticorrupción deben responder a la realidad actual y a la evolución de la sociedad mexicana, que también es permanente fuente generadora de nuevas normas jurídicas o modificadora de las actuales, que permitan minimizar a la corrupción hasta llegar a un nivel aceptable para la sociedad y controlable para el Estado, considerando que la corrupción no sólo en nuestro país, sino que a nivel internacional no se elimina, se controla.

Por lo tanto, el Sistema Nacional Anticorrupción, para que funcione debe contar de manera imperiosa con disposiciones jurídicas reales y en consecuencia formales, que se adecuen a los hechos sociales que constituyen el fenómeno de la corrupción.

FUENTES DE INFORMACIÓN Y CONSULTA

BIBLIOGRAFIA

- Barnes García, Guillermo, *El Gasto Público en México*, visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
- Burrel Huerta, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, Porrúa- Escuela Libre de Derecho. México, 2009.
- García Ramírez, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, INAP-UNAM, México, 2002.
- González Llaca, Edmundo, *Corrupción Patología Colectiva*, Instituto Nacional de la Administración Pública, México 2005, visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>
- López Olvera, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad de la Administración Pública*, Editorial Novum, México, 2014.
- Marín, Guillermo, *La corrupción en México, una estrategia de resistencia cultural*, Instituto Luís Sarmiento. ISBN 968-7379-01-5, Oaxaca, México, 2011, visible en: <http://toltecatoyotl.org>.
- Márquez Gómez, Daniel, *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 242, México 2005.
- -----, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 28, México 2003.
- Méndez-Silva, Ricardo, *Lo que todo sabemos sobre la corrupción*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 151, primera edición, México 2010.
- Merino, Mauricio, López Ayllón Sergio y Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 551, primera edición, México 2010.
- NACIONES UNIDAS, *Acción mundial contra la corrupción, Los documentos de Mérida, Acontecimientos paralelos de la Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, organizados conjuntamente por el Gobierno de México y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Mérida (México)*, del 9 al 11 de diciembre de 2003, Oficinas de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena 2005.
- Nieto, Santiago y Yamile Medina Pérez, *Control Externo y Responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 73, primera edición, México 2005.
- Ortega González, Jorge, *Del Control y la Evaluación del Gasto Público, Derecho Presupuestario Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2013.
- Pina Rafael de, *Derecho Civil Mexicano*, 8va. Edición México, Porrúa, 1993, vol. III.
- Priego Álvarez, Freddy A, *Introducción al Derecho Presupuestario, Naturaleza y Efectos Jurídicos, Efectos Jurídicos de la Ley de Presupuesto*, Estudio en España y en México, Porrúa, México, 2004.
- Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos, causas, consecuencias y reforma*, siglo Veintiuno de España Editores, España, 2001.
- Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México 1998.
- Sánchez Gutiérrez, José Humberto, *El acto discrecional: Principios que lo rigen y su jerarquía*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, visible en: www.biblio.juridicas.unam.mx.
- Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 172, primera edición, México, 2004.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1978.
- Torres Ulloa, Héctor S. *Perspectivas en el Servicio Público Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2013.
- Vázquez Alfaro, José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A: Fuentes. b) Textos y Estudios Legislativos, Núm. 93, México, 1996.

- Yanome Kesaki, Mauricio, *Concepto de Servicio Público y su régimen jurídico en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, visible en: www.juridicas.unam.mx.
- Zorrilla, Ramón, *La corrupción político-administrativa*. Un acercamiento histórico y valorativo, visible en: <http://biblioteca.itam.mx>

ENSAYOS Y ARTÍCULOS:

- s/a, “Etimología de Corrupción”, visible en: <http://etimologias.dechile.net>
- s/a, “La responsabilidad social de las empresas en el combate a la corrupción”. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. Nueva York 2010.
- s/a, “México ante la Corrupción”. México, abril de 2010. Visible en: <http://www.aliarse.org.mx>
- s/a, “Poder y Mandato. Estudios”, filosofía-historia-letras, Otoño 1993, sin edición, sin autor, visible en: <http://biblioteca.itam.mx>
- s/a, “Pronunciamento presentado en ocasión del Trigésimo Cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Coalición Internacional de Organizaciones para los Derechos Humanos en las Américas”, Quito, Ecuador, junio de 2004, visible en: <https://www.fidh.org>.
- s/a, “Recuperación de activos, una guía de buenas prácticas para la confiscación sin condena. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. Nueva York 2009.
- s/a, “Reflexiones sobre la corrupción en México”, visible en: <http://www.filosoficas.unam.mx>
- Álvarez Flores, Carlos Alejandro y Vizcano Zamora Álvaro (Coord.), “Combate a la Corrupción”, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011, visible en: <http://digital.inacipe.gob.mx>
- Béjar Rivera, Luis José y Orrico Gálvez, Alejandro, “El Control Administrativo en México”, Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, visible en: <http://revistaderecho.um.edu>, el 26 de septiembre de 2015.
- Buelna, María Elvira, “Orígenes de la impunidad en México”. México, 2001, disponible en el archivo de Tiempo y Escritura, visible en: <http://www.azc.uam.mx>.
- *Busquets Sordo*, Renato, “Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal”, visible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx>
- Casar, María Amparo, *México*, “Anatomía de la Corrupción”, CIDE-Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., México, 2015.
- *Castaingsteylleri*, Juan. “La economía política de la corrupción en México”, visible en: <http://www.izt.uam.mx>
- *Corrupción: “Amenazas y tendencias en el siglo XXI”*, Oficina contra la Droga y el Delito, 2005, <http://www.11uncongress.org>
- Edna Jaime, Eréndira Avendaño y Mariana García, “Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos”, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 6, SFP, México.
- Eguía Casas, Alicia, “Corrupción en México, normativa para eliminarla y percepción ciudadana”, Ciencia Administrativa, No. 1, año 2014, México.
- Estévez, Alejandro M, “Corrupción y Políticas Públicas: Algunos Factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación”, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública.
- Fernández Lamela, Pablo M. “El Control en los Organismos Internacionales. El Panel de Inspección del Banco Mundial”. Ponencias, relatorías y conclusiones presentadas en la mesa de control de la Administración Pública, organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León y de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo. Abril 2005.
- Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, “Responsabilidad de los servidores públicos Estudio Teórico Doctrinal”, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2007.

- Gamero R., Julio H. “Causas y consecuencias de la corrupción: una perspectiva económica”, Centro de Estudio y Promoción del Desarrollo Perú, visible en: <http://revistaprobidad.info/017/005.html>
- Ganado Iturriaga, Germán, “Descartadas, las soluciones temporales a problemas, Rigurosas auditorías a los programas financiados por organismos financieros internacionales”. Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental, <http://www.ccpm.org.mx>
- García Vázquez, Nancy, “El Control Externo de la Administración Pública, Un Enfoque Internacional”, Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, cuarto número, enero-abril 2010.
- Gómez García, Carlos Fernando, “Reseña de la Corrupción. Aspectos Éticos, Económicos y Políticos y Jurídicos, de Jorge Francisco Malen Seña *Dikaion*”, volumen 22, número 17, diciembre 2008, Universidad de la Sabana, Colombia, Red de Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel. “Actualidad de la corrupción en México. Perspectivas y propuestas”. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, número 16 Julio – Agosto 2013.
- InspirAction, “Causas de la Desigualdad Social”, visible en: <https://www.inspiration.org>
- Licona Vite, Cecilia, “Fiscalización Superior, Análisis de Derecho Comparado, Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América”, Revista Quórum Legislativo 99, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Enero de 2007, México.
- Macorano, José Luis, “Algunas reflexiones acerca de la noción de servicio público”, visible en: <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl>.
- Martín Suárez, Francisco y Gorrochategui, Nora, “Corrupción organizacional: aspectos vinculados a la estructura de oportunidades en diversos tipos de organizaciones y casos de corrupción institucionalizados”, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública II Simposio de la Red de Instituciones de Combate de la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP) Santo Domingo, 24 al 27 de Octubre de 2000, visible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0039413.pdf>, consultada el 3 de enero de 2016.
- México Evalúa, “¿Cómo controlar la corrupción en México?”, Centro de Análisis de Políticas Públicas, noviembre 2012, visible en: <http://www.mexicoevalua.org>
- Minuta de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, presentada por el Diputado Armando Salinas Torre, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la sesión del jueves 5 de abril de 2001, visible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx>.
- Minuta presentada en la sesión del 1 de abril de 2001, por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional
- Molina Suárez, César de Jesús, “Derechos y deberes del personal al servicio de la administración”, visible en: <https://www.scjn.gob.mx>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, “*A strategy for safeguarding against Corruption in Major Public Events*”. Nueva York 2013.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, “Acción Global contra la corrupción. Mérida Papers”, Nueva York 2004.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, “*Anti-Corruption, Policies and Measures of the Fortune Global 500*”, UNODC in cooperation with PricewaterhouseCoopers, visible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/anti-corruption-policies-and-measures-of-the-fortune-global-500.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, “Usted puede detener la corrupción”. Nueva York. 2007.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Derechos Humanos, visible en: <http://www.ohchr.org>
- Peña Nieto, Enrique, “Promulgación de la Reforma por el que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción”, visible en: <http://www.excelsior.com.mx>.

- Pons, Gabriel, “Ensayo para combatir la corrupción”, visible en: <http://www.uia.mx>
- Portal, Juan M. “Fiscalización y Control Interno”, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, octubre de 2010.
- Presentación del Informe de Resultado de Fiscalización de la Cuenta Pública 2008 ante la Cámara de Diputados.
- PricewaterhouseCoopers, “Encuesta de Delitos Económicos 2014”, México, 2014, <http://www.pwc.com>
- Rivero Enciso, Francisco. “El Control en la Administración Pública Federal”, Revista Contaduría y Administración, enero-marzo 1997, México.
- Rojas Amandi, Víctor. “Los Tratados Internacionales sobre corrupción”. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
- Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal, diferenciar es conveniente”, en la Inauguración del Ciclo De Conferencias Organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con Motivo de la Publicación de la Nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mayo de 2002.
- Sánchez García, A, visible en: <http://www.academia.edu>.
- Sarquis Ramírez, David, “Raíces Históricas del Problema de la Corrupción en México”, Razón y Palabra, No. 62, <http://www.razonypalabra.org.mx>.
- Uvalle, Berrones, Ricardo. “El control y la evaluación en la administración pública”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales en línea 2004, XLVII (septiembre-diciembre): visible en: <http://www.redalyc.org>
- Vázquez Repizo, Jaime A. “El Impacto Económico de la Corrupción en México”, visible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx>.
- Velasco Sánchez, Ernesto. “Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿un enfoque basado en resultados?”, Cuadernos sobre la rendición de cuentas. Número 3, Secretaría de la Función Pública. México. 2011.
- Zavala, Juan Roberto, “Breves apuntes sobre... la historia de la corrupción”, visible en: <http://www.juanrobertozavala.com>
- Zorrilla, Ramón. “La corrupción político-administrativa. Un acercamiento histórico y valorativo”, Estudios. filosofía-historia-letras Otoño 1984, visible en: <http://biblioteca.itam.mx>

LEGISLACIÓN NACIONAL:

- Acuerdo por el que se expiden las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual de Aplicación General en Materia de Control Interno.
- Código Penal Federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL:

- Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Viena, 2004. Organización de las Naciones Unidas.
- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Viena, 2004. Organización de las Naciones Unidas. Segunda edición revisada 2012, Nueva York 2012.
- Ley modelo de establecimiento de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado desempeño de las funciones públicas
- Ley modelo sobre declaración de ingresos, pasivos y activos, por parte de quienes desempeñan funciones públicas.
- Manual ICC Combate a la Corrupción. *International Chamber Commerce*, la organización mundial de las empresas. 2008, visible en: <http://www.iccmex.mx>
- Reglamento de la conferencia de los Estados parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Viena, 2007. Organización de las Naciones Unidas.

MESOGRAFÍA:

- <http://gaceta.diputados.gob.mx>
- <http://rendiciondecuentas.org.mx>
- <http://www.asf.gob.mx>
- <http://www.cinu.mx>
- <http://www.diputados.gob.mx>
- <http://www.embamex.sre.gob.mx>
- <http://www.funcionpublica.gob.mx>
- <http://www.iadb.org>
- <http://www.intosai.org>
- <http://www.oas.org>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx>
- <http://www.sfp.gob.mx>
- <http://www.shcp.gob.mx>
- <http://www.sinembargo.mx>
- <http://www.snf.org.mx>
- <http://www.tm.org.mx>
- <http://www.transparency.org>
- <http://www.unodc.org>
- <http://www1.worldbank.org>

DICCIONARIOS:

- *Diccionario Común*. Real Academia de la Lengua Española, visible en: <http://lema.rae.es>

- *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. España, 2002.