



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO, MAESTRÍA EN DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO

“EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EL DEBER JURÍDICO GUBERNAMENTA EN LA  
DEMOCRACIA MEXICANA. SU VIABILIDAD”

## TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

VÍCTOR ALEJANDRO ESQUEDA CÓRDOVA

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Antonio Sánchez Bugarin  
Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho

Ciudad Universitaria, Agosto 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## Votos

Mis más sinceros agradecimientos y dedicatorias por el camino recorrido y por este logro consumado a l@s siguientes:

A la vida y su fuerza cósmica, que mediante el destino y el plan existencial que cada uno tenemos, me ha conducido hasta donde estoy con su enorme sabiduría; dotándome de los recursos necesarios para afrontar cualquier situación que se me ha presentado, sobretodo dándome esa necesidad de buscar lo que muchas veces puede resultar necio.

A mi México y a mi amada Universidad Nacional Autónoma de México a los que les debo tanto, que este trabajo de investigación y mi preparación profesional puedan demostrar lo que todos podemos lograr y pueda aportar a la grandeza de ambas, sirviendo para edificar el país que todo mexicano y universitario merece, obteniendo lo que por estirpe nos pertenece.

A mi madre Judith Córdova; porque su ejemplo de lucha, tenacidad y enorme sacrificio para sacarnos adelante a mis hermanos y a mí, han sido ejemplo personal de vida para alcanzar, por el camino que me mostro, todo lo que me proponga; que no existen límites y que nada es imposible cuando tu convicción es más poderosa que tus circunstancias, la vida no me alcanzará para terminar de agradecerte; siguiendo asegurándote que, así como tu ejemplo me lo ha mostrado, voy por mucho más!

A mis queridos hermanos: Judith y Rodrigo Esqueda Córdova y Omar y Alejandra; ustedes, con su grandeza, son la sangre que me impulsa a conseguir lo que quiera, siendo el enorme cariño recíproco e incondicional que nos tenemos lo que ha fincado la casa en la que ahora vivimos y siempre quisimos tener; también a mis hermosas sobrinas Ana y Helena, que con su dulzura, inocencia y su visión tan pura de la vida me han redefinido como persona; no existe un solo día donde no aprenda algo nuevo de ustedes.

A ti Fabiola Álvarez, como quien tiene la suerte de encontrar una estrella en su camino y es iluminado con su luz por el resto de su andar fue así como tú has llegado a mi vida y lo que has representado siendo mi guía para alcanzar todas mis metas; tu apoyo, tu sabiduría, tu paciencia y el amor incondicional que me has ofrecido son la semilla que ha forjado la familia que somos y que ahora da como fruto el que yo haya llegado hasta aquí, estando seguro que esto es tan sólo el principio de todo lo que conseguiremos estando juntos; lucharé todos los días para ser la pareja que tú te mereces.

A mi suegra Rocío Figueroa, su presencia en mi vida ha sido una enorme bendición; por aceptarme como soy, por todos sus consejos y sobretodo por cuidarme y apoyarme como si fuera hijo suyo; también a toda la familia Figueroa: Manuel, Miguel, Sharon, Karen, Julio y Beto al haberme aceptado y recibido tan bien, han contribuido para que reconstruyera la idea que tengo sobre lo que es ser una verdadera familia.

A mis abuelos Sergio Esqueda QEPD y Mario Córdova QEPD, con profunda admiración y gratitud para ambos, los dos son ejemplos para mí de lo que es convertirse en líder y referente en cualquier cosa que realice, todas sus enseñanzas las llevo en el corazón, con su ejemplo han forjado mi carácter y determinación.

A mi padre Víctor Esqueda Slim, porque tu vida y las decisiones que has tomado en ella, han refrendado el enorme valor que tengo como persona y a nunca conformarme con lo que tengo.

A mis amigos, prácticamente hermanos, que durante tantos años me han ayudado a conocerme y han orientado mis acciones, han sido la estrategia idónea para conseguir todo lo que me propongo, cada día aprendo y soy mejor gracias a ustedes, Juan Pablo Luján, Luis Cardoso, Adán Pérez y familia, Luis Felipe Del Castillo y familia, Pablo Del Castillo, Ulises Moreno, Felicidad Salinas, Adriana y Gabriela Flores, María José Govea, Fátima Martínez, Melissa Castillo, Alejandro Becerril.

Al Órgano Interno de Control en la CONADE, por todas las facilidades que recibí para poder realizar mis estudios de posgrado y sobretodo por la magnífica experiencia que ha sido trabajar ahí, sin duda lo vivido ahí fue enorme inspiración para realizar este trabajo de investigación.

Al Dr. Antonio Sánchez Bugarin por todo el apoyo que recibí desde que le propuse ser mi asesor en esta investigación hasta ahora, mi más sinceros agradecimientos por dedicar tiempo a revisar y a orientar el desarrollo de este trabajo; también al Dr. Ernesto Gutiérrez y González QEPD, dado que sin sus extraordinarias teorías sobre el deber jurídico este trabajo carecería de todo sustento teórico.

*“La corrupción de la política no tiene nada que ver con la moral, o la laxitud de la moral, de diversas personalidades políticas. Su causa es meramente material”*

*Emma Goldman*

*“El cómplice del delito de la corrupción es frecuentemente nuestra propia indiferencia”*

*Bess Myerson*

*“Un príncipe jamás podrá dominar a un pueblo, mientras lo tenga de enemigo”*

*Nicolas Maquiavelo*

## 1. Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN.....	1
<u>1.</u> CAPÍTULO I "MARCO TEÓRICO SOBRE EL DEBER JURÍDICO Y LA DEMOCRACIA" CAPÍTULO I "MARCO TEÓRICO SOBRE EL DEBER JURÍDICO Y LA DEMOCRACIA"	
1.1 El problema de la rendición de cuentas.....	7
1.2 Bases para la construcción de una dogmática anticorrupción .....	11
1.3 El desempeño de las funciones del Estado mexicano.....	12
1.4 Posible solución planteada.....	15
1.5 Marco teórico para la construcción de una teoría anticorrupción .....	15
1.5.1 Tesis de Giovanni Sartori.....	16
1.5.2 Tesis de Ernesto Gutiérrez y González .....	19
1.6 Conjunción de ambas teorías en el combate a la corrupción.....	26
1.7 La Relevancia de una Dogmática Jurídica Anticorrupción y el camino a seguir.....	29
1.8 La Obligación Jurídico Estatal Democrática en la Dogmática Jurídica Anticorrupción .....	33
1.9 La Dogmática Jurídica del Sistema Anticorrupción y su aplicación.....	36
1.10 Conclusiones del capítulo.....	39
2 CAPÍTULO II "NATURALEZA DE LA CORRUPCIÓN Y COMO SE COMBATE EN EL ESTADO MEXICANO" .....	40
2.1 La corrupción administrativa y su teorización. ....	41
2.2 Causas y contraposiciones de la corrupción administrativa .....	48
2.3 Acto de corrupción y estado de corrupción, ¿Cuál es la realidad en México? .....	54
2.4 Conclusiones del Capítulo .....	58
3 CAPÍTULO III "EL DEBER JURÍDICO GUBERNAMENTAL, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA SU CUMPLIMIENTO" .....	60
3.1 Violación a la norma jurídica administrativa.....	61
3.2 Rendición de cuentas, transparencia y la contraloría social como participación ciudadana. ....	66
3.3 Participación ciudadana y transparencia. ....	69
3.4 El Deber Jurídico Gubernamental. ....	74
3.4.1 El acto de corrupción como hecho ilícito administrativo.....	76
3.4.2 El daño y perjuicio. ....	78
3.4.3 Culpabilidad.....	80
3.4.4 La Responsabilidad Administrativa derivada de un hecho ilícito.....	83

3.5	Conclusiones del capítulo.....	87
4	CAPÍTULO IV “IDEOLOGÍA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN” .....	89
4.1	Estructura del Sistema .....	91
4.1.1	Sistema de Rendición de Cuentas .....	92
4.1.2	Coordinación entre órganos.....	95
4.2	Finalidad del Sistema.....	106
4.3	Legitimidad y Gobernanza.....	116
4.4	Armonización del Sistema .....	124
4.4.1	La reforma constitucional como armonizante del sistema .....	127
4.5	Fines de su democratización y la implementación del deber jurídico .....	134
4.6	Conclusiones del capítulo.....	136
5	Conclusiones Generales .....	138
6	Fuentes de Información Consultadas.....	142
6.1	Bibliografía .....	142
6.2	Hemerografía .....	143
6.3	Legisgrafía.....	143

## INTRODUCCIÓN

Dentro de los cambios y las exigencias existentes en la actualidad relativas a la transparencia y rendición de cuentas que los componentes del Estado deben ofrecer a sus gobernados, existe la situación de ¿Cómo y en qué medida estas funciones deben ser cumplidas por cualquier personas que desempeñe algún servicio público, sea ocupando algún cargo público, de representación social o se vea beneficiado con recursos estatales para la obtención de un determinado fin? Problema que atañe en gran medida los principales órdenes de gobierno y que impide el desempeño eficiente de la función pública encontrándose agrietado por los altos índices de corrupción, lo que genera desconfianza en las labores que realizan los servidores públicos y por ende, inestabilidad en la vida pública del país.

En la propia elaboración y diseño de la normatividad aplicable para la problemática que entraña la corrupción, existe el cuestionamiento sí, en la elaboración de las mismas, ¿Existe un fundamento teórico, donde se muestre la responsabilidad del Estado de constreñirse a la normatividad vigente y de las teorías que fundamentan la creación y desenvolvimiento de un Estado democrático, que estructure las leyes que regirán el cumplimiento de dichas obligaciones estatales? y si existe, desentrañar si estos se centra en principios básicos de gobernabilidad y si es conocida la naturaleza del problema a combatir.

Partiendo de esta premisa, es donde identificamos el planteamiento del problema de nuestra investigación; donde el Estado, más allá de los esfuerzos normativos e institucionales que se han realizado para combatir y paulatinamente erradicar el fenómeno de la corrupción dentro del gobierno, los mismos no han podido cumplir con el objetivo planteado. Surgiendo la interrogante si ¿El Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción conseguirá los objetivos que anteriores estrategias no han podido lograr, en pocas palabras, es viable que pueda catalogarse como la estrategia idónea para combatir y paulatinamente erradicar la corrupción?

Actualmente existe una notoria crisis estatal, donde la ejecución de las funciones del Estado mexicano no satisface las necesidades de una sociedad siempre cambiante lo que trae como consecuencia la molestia social de la población y la poca credibilidad en la eficacia del Estado al momento de aportar soluciones a problemas cotidianos.

El origen de esta problemática tiene muchas aristas, de las cuales una de las principales, y de la cual es tema este trabajo de investigación, es la falta de implementación de una base teórica que identifique la naturaleza de la corrupción burocrática y que, con base a esa identificación, construya principios en los cuales se desenvuelva el Estado y que estos sirvan para delimitar sus obligaciones conduciendo sus funciones en el cumplimiento estricto de las mismas.

Es por esta situación que establecemos como hipótesis para la presente investigación, ¿Si el Nuevo Sistema Anticorrupción cuenta con los principios ideológicos y teóricos suficientes como para direccionar su aplicación a resolver el problema?, y si los tiene, ¿Estos son suficientes como para que consiga los objetivos por los cuales fue creado? Por otra parte, ¿Cómo el establecer una nueva teoría que determine una estrategia de combate a la corrupción puede tener mejores resultados?

Es por eso que establecemos como estado del arte de la presente investigación en primera cuenta el planteamiento del problema anteriormente establecido como la falta de un combate eficaz a la corrupción por parte del Estado mexicano en cuanto a las estrategias jurídicas e institucionales utilizadas, que es lo que propone el Sistema Nacional Anticorrupción para solucionar este problema, proponiendo que la ausencia de una estructura teórica fundamental y de un conocimiento profundo del problema sean, al menos, el origen del problema; buscando establecer principios que sirvan como directriz para conducir la creación y la aplicación de cualquier norma o institución que busque erradicar el fenómeno de la corrupción.

Utilizando como medios el delimitar principios que rijan la aplicación de cualquier orden normativo que pretenda erradicar paulatinamente el fenómeno de la

corrupción, centrándonos principalmente en el nuevo sistema anticorrupción y su viabilidad, haciendo énfasis en cómo éstas podrían estar mejor diseñadas y que puedan implicar una mejor aplicación de las mismas, creando una simbiosis entre ambos aspectos desarrollándose a través de estos principios.

Teniendo por objetivo general en esta investigación principalmente desentrañar si las legislaciones promulgadas recientemente para la regulación de la rendición de cuentas y transparencia de quienes ejercen algún servicio público contiene una estructura teórica que les de soporte y cumplen con las premisas establecidas por la estructura teórica establecida, determinando la viabilidad de esta legislación y si pueden cumplir con las expectativas de la sociedad pudiendo cumplir el Estado con esa obligación, enfocándose en comprobar como un correcto análisis dogmático del sistema nacional anticorrupción puede servir como guía para su correcta creación y aplicación analizando el ya existente

Para lo cual desentrañaremos, como delimitación y estructuración teórica, el sentido de la Teoría del Deber Jurídico del maestro Ernesto Gutiérrez y González donde, entre otras cosas, plantea al Deber Jurídico como esa necesidad existente de cumplir con la normatividad en beneficio de la colectividad trasladando la relación gobernante y gobernado una interconexión bilateral generadora de derechos y obligaciones para ambas partes, donde en las obligaciones a cargo del estado, se originan por medio del mandato que los gobernantes siendo un pueblo soberano y democrático confieren al gobierno, y por ende a los servidores públicos, para que realicen las gestiones pertinentes para buscar su bienestar; justo aquí es donde entra la teoría sobre la democracia del maestro Giovanni Sartori donde plantea a la democracia como el poder ejercido por representantes del pueblo, por y para el mismo pueblo, visualizando a la democracia más allá de la simple elección popular de los cargos donde la intervención de la sociedad debe darse activamente en las decisiones públicas e incluso en la manera en que se ejecuten las mismas; dando de esta forma una propuesta de solución al problema.

Es aquí donde consideramos que, haciendo una simbiosis de los elementos que constituyen a la democracia y al deber jurídico del Estado, se puede crear un

sustento teórico que permita dar mayor claridad a la determinación de los objetivos y obligaciones del Estado y como se puede coaccionar al mismo.

El que exista un sustento teórico adecuado en la delimitación de las funciones del Estado y de sus obligaciones, permitirá que la propia elaboración de la legislación delimite y defina los mismos, tengan ideas estructuralmente claras para la aplicación de las mismas y que esto permita que su creación aporte un verdadero origen de cambio sustancial en la solución de la rendición de cuentas.

Además, permitirá que exista una comprensión mayor entre la correlación de la rendición de cuentas y la transparencia y el cumplimiento del Estado democrático con el deber jurídico con la misma sociedad, conjugando aspectos vitales de la misma entre la propia concepción y creación de la rendición de cuentas que trae aparejada la participación ciudadana en el que hacer del Estado mexicano.

Las variables consisten en el análisis de la Teoría del Deber Jurídico del maestro Gutiérrez y González y como esta puede ser enfocada bajo el punto de vista de la facultad potestativa del Estado con las obligaciones que le confiere la ley y que esta teoría le atribuye como el Deber Jurídico Gubernamental, y por otro lado la concepción de democracia que aporte el maestro Giovanni Sartori en la que expone a la democracia como un mandato que los propios gobernados entregan en carácter de depósito a quien hayan elegido como mandatario, para que ejerza las funciones necesarias para la procuración de su bienestar.

Teniendo por objetivos particulares primeramente el determinar, mediante el análisis de ambas teorías, una directriz que pueda aportar mayor claridad al entendimiento de la fuente teórica del cumplimiento de las obligaciones del estado con sus gobernados y que determine la elaboración legislativa que regule la rendición de cuentas y la transparencia en las actuaciones gubernamentales y que ayude a orientar las mismas, después determinar la naturaleza de la corrupción y como esta se presenta intrínsecamente en la sociedad diferenciándola en la que se presenta en la administración pública, consecuentemente definir lo que es el deber jurídico gubernamental derivando de esa determinación las responsabilidades

administrativas en las que puede recaer las actuaciones de cualquier servidor público, para finalmente analizar la estructura ideológica utilizada en las leyes que crean el Sistema Nacional Anticorrupción y determinar su viabilidad.

En cuanto a la metodología empleada para esta investigación, se utilizarán varios métodos dependiendo del capítulo a desarrollar, teniendo como método eje el método exegético para el desarrollo de toda la investigación, esto debido a que es el método idóneo para cumplir con el objetivo general en vista de que se busca encontrar la esencia que determina el Sistema Nacional Anticorrupción y la directriz ideológica y teórica que regirá su aplicación, de las teorías que son utilizadas como propuesta de base teórica que defina el combate a la corrupción y la definición de la naturaleza del fenómeno de la corrupción, utilizando la técnica de investigación bibliográfica en toda la investigación.

En lo que se refiere a la exposición y al desarrollo de las teorías siendo abordado en el primer capítulo, base de esta investigación, se utilizará el método exegético y correlacional, esto para desglosar el contenido esencial de las teorías de los Maestros Ernesto Gutiérrez y González y de Giovanni Sartori haciendo una comparación de los tópicos que tiene en común para que sirvan de base en la construcción de la base teórica en la que se fundamente las responsabilidades administrativas y, por ende, el combate a la corrupción. Esto permitirá sentar los fundamentos para la construcción de una dogmática jurídica anticorrupción.

En lo referente al segundo capítulo para indagar la naturaleza de la corrupción administrativa en específico, definiendo lo que es esta modalidad del fenómeno de la corrupción y estableciendo una distinción entre la corrupción como término genérico y la corrupción administrativa como especie, determinar cuáles son las causas que le dan origen a la corrupción administrativa indagando en las circunstancias que la originan haciendo énfasis en las situaciones que envuelven al servidor público que crean la necesidad de cometer actos de corrupción, finalmente haremos una distinción entre lo que debe entenderse por acto de corrupción y sistema de corrupción, lo cual resulta de utilidad para determinar la gravedad del problema; para el desarrollo de este capítulo utilizaremos igualmente

el método exegético para desentrañar las funciones que marca el legislador que le corresponden al estado en materia del combate a la corrupción.

En el tercer capítulo, para desentrañar lo que es el deber jurídico como deber público en el estado democrático primeramente utilizaremos el método exegético para desentrañar las ideas principales de la teoría de la obligación del maestro Gutiérrez y González y del maestro Giovanni Sartori para definir lo que es el deber público y como este influye de manera directa en la actuación del Estado Democrático y como de esta forma se puede establecer una teoría de rendición de cuentas que ayude a identificar la manera en que se da su violación, identificando al acto de corrupción como un hecho ilícito administrativo que incumple con el deber jurídico gubernamental que posee el servidor público para con la sociedad a la que ofrece ese servicio, así como establecer los grados de culpabilidad que pueden existir cuando un servidor público sea sujeto de responsabilidad administrativa.

Por último en el cuarto capítulo, después de haber establecido y desarrollado lo que es cumplimiento del deber jurídico gubernamental a través de la rendición de cuentas y su efecto democratizante así como la naturaleza de la corrupción administrativa, aplicaremos lo establecido para determinar si el Sistema Nacional Anticorrupción cumple con este cometido para de esta manera establecer su viabilidad; para el desarrollo de este capítulo, utilizaremos el método sistemático para analizar las exposiciones de motivos de la legislación vigente que crea y conforma al Sistema Nacional Anticorrupción, desentrañando las exposiciones de motivos de sus dos leyes fundamentales la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, utilizando el método correlacional para compararlo en cuanto al teorema ideado entre la teoría de las obligaciones de Gutiérrez y González y la teoría de la Democracia de Sartori, utilizando un método deductivo para conjugarlo con una mejor implementación de una legislación que integre el teorema y sus funciones.

## 1.- CAPÍTULO I "MARCO TEÓRICO SOBRE EL DEBER JURÍDICO Y LA DEMOCRACIA"

Antes de comenzar a desarrollar el contenido de la presente investigación, consideramos importante el establecer los puntos medulares mediante los cuales, tiene fundamento y sustento la misma; mostrando de esta manera lo que consideramos es uno de los mayores problemas en el Estado democrático en el que se desea implementar un sistema nacional anticorrupción como el que entró en vigor el 17 de julio de 2017.

Así como la relevancia que tiene primeramente el camino a recorrer, entre el concretar una teoría democrática sobre el cumplimiento de los servidores públicos del ejercicio de sus funciones, con lo que esto implica, así como la aplicación de esta teoría en el nuevo sistema nacional anticorrupción como hipótesis. Esto nos aportará un panorama bastante amplio primeramente sobre el camino a recorrer.

Para el desarrollo de este capítulo, la metodología empleada será la exegética para desentrañar el sentido de las teorías que se expondrán sobre la democracia, enfocándolo como un derecho humano del gobernado y el deber jurídico, así como el correlacional para conjuntar la esencia de las teorías para que puedan ser utilizadas para la construcción de una dogmática anticorrupción.

### 1.1 El problema de la rendición de cuentas

Dentro de los cambios y las exigencias existentes en la actualidad relativas a la transparencia y rendición de cuentas que los componentes del Estado deben ofrecer a sus gobernados, existe la situación de cómo y en qué medida estas deben ser cumplidas por cualquier persona que desempeñe algún servicio público, sea ocupando algún cargo público, de representación social o se vea beneficiado con recursos estatales para la obtención de un determinado fin, en concreto cualquier

persona u organización que realice alguna actividad que repercuta directamente en la vida pública del país.

Problema que atañe en gran medida los principales órdenes de gobierno y que impide el desempeño eficiente de la función pública encontrándose agrietado por los altos índices de corrupción; por lo que incluso han sido señalados varios servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y en las percepciones que reciben por el desempeño de sus funciones.

En la propia elaboración y diseño de la normatividad aplicable para estas premisas, existe la disyuntiva si, en su elaboración, existe un fundamento teórico, donde se muestre la responsabilidad del Estado, como ente democrático, de constreñirse a la normatividad vigente y de las teorías que sustentó a su creación y su desenvolvimiento, que estructure las leyes que regirán el cumplimiento de las obligaciones estatales y desentrañar si se centra en principios básicos de gobernabilidad democrática; esta premisa ejerce, a través del sistema democrático que rige en el país, la inclusión de los derechos humanos como base que inspire la rendición de cuentas, afirmándolo de esta manera Nancy Thede:

*“Este proceso de definición progresiva de la democracia, en términos de derechos humanos, fundamenta conceptualmente la propuesta de que los criterios de derechos humanos son, en última instancia, la base para una rendición de cuentas de los poderes públicos<sup>1</sup>”.*

Más allá de la consideración o la implementación de los derechos humanos, ésta se da más en un sentido ideológico donde los derechos del ciudadano imperiosamente deben ser considerados como fundamento teórico para la rendición de cuentas; dado que, a final de cuentas, esta misma tiene por objetivo que la propia sociedad tenga cuenta con las herramientas jurídicas necesarias para aproximarse al desempeño, adecuado o no, del servicio público.

---

<sup>1</sup> Coord: Isunza Vera, Ernesto. Olvera, Alberto J. (coord..) *“Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social”* Thede, Nancy *“Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos”* Edit: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social. México, agosto 2006. p. 23.

Los derechos fundamentales, sirven como base para la conducción de la rendición de cuentas en cuanto a cómo debe establecerse los mecanismos de la ésta misma y los objetivos que debe perseguir; señalándolo de esta manera Nancy Thede:

*“Los derechos humanos constituyen un marco pertinente para la rendición de cuentas que permite distinguir entre enfoques empresariales y enfoques sociales: el corolario de la democratización implica, pues, la ampliación y la profundización de las exigencias sobre la rendición de cuentas<sup>2</sup>”.*

Por lo tanto, los derechos fundamentales del ciudadano son la base mediante la cual debe desenvolverse cualquier sistema que implique vigilar y controlar la rendición de cuentas de los servidores públicos; sin embargo, ambos aspectos implican diversas etapas teniendo que definir no únicamente los derechos humanos como el único cimiento para que se conduzca la función pública.

En efecto, resulta necesario el especificar en qué momentos o etapas tendrán que influir los derechos humanos en el desempeño del servicio público, dado que esto debe determinar de qué manera pueden influir los mismos en las diversas formas en que se pueda ejercer el servicio público, siendo la guía que cubra todas las necesidades sociales creando una simbiosis entre estas y el desempeño de los servidores públicos; para cumplir con esta situación Nancy Thede explica cuatro etapas en los que se debe contemplar el alcance de la rendición de cuentas, siendo los siguientes:

*“La rendición de cuentas implica cuatro momentos: primero, la responsabilidad de actuar respecto a los compromisos adquiridos; segundo, la responsabilidad de informar sobre dichas acciones y de justificarlas; tercero, la posibilidad real de sanción en el caso que las acciones emprendidas no corresponden a las obligaciones; y cuatro, la responsabilidad de institucionalizar medidas de prevención que aseguren que tal caso de abuso no se pueda volver a repetir<sup>3</sup>”.*

Trasladándolo a aspectos mucho más específicos del servicio público; el primer momento podría interpretarse como el conocimiento que tenga el servidor público sobre las funciones que realiza enfocándolo no únicamente en cuanto a las labores que debe realizar o a las acciones por las que se encuentra facultado a realizar

---

<sup>2</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>3</sup> Ibidem. p. 29.

dependiendo del cargo que ejerza, sino más bien en los alcances que tienen sus funciones y a la responsabilidad que conlleva ejercerlos.

El segundo momento puede ser entendido como la explicación que debe dar el servidor público referente al desempeño del cargo que ejerce, este momento implica muchas situaciones dado que puede referirse tanto el correcto actuar del servidor público en cuanto a las funciones que realiza y a las facultades que le confiere la ley hasta en el correcto uso de los recursos que le son conferidos, ya sea en calidad de resguardo o en su distribución, conforme a los fines que se le debían de destinar.

El tercer momento hace referencia a cuando se encuentra alguna anomalía en el ejercicio de las funciones del servidor público y que podrían acarrear desde el inicio de una investigación o inclusive que exista algún tipo de sanción con un procedimiento administrativo previo con sus etapas procesales correspondientes; sanción que estaría completamente vinculada a la realización de una acción o de una omisión que transgreda las facultades que le confiere su cargo.

El cuarto y último momento se encuentra enfocado en un aspecto de prevención en cuanto a llegar a cometer alguna falta administrativa, por lo que resulta indispensable que se realicen labores de vigilancia en el desarrollo de las funciones de los servidores, tratando de evitar alguna acción que pueda infringir las facultades y los objetos del servicio público en específico o inclusive que se pueda vulnerar la estabilidad de la administración pública en general; además, este punto tiene que ver directamente con una correcta asesoría y orientación para los servidores públicos al momento que realicen sus funciones.

En resumidas cuentas, los derechos humanos, en lo relacionado a la rendición de cuentas, deben estar enfocados en un aspecto ideológico referente al conocimiento de los fines y alcances que tiene el servidor público al momento de ocupar algún cargo, la responsabilidad que conlleva el informar sobre el desempeño de esta función, el vincularse a un proceso de investigación y a una eventual sanción y por

ultimo a ser sujeto de vigilancia y de orientación al momento de realizar las tareas y las facultades que tiene encomendadas.

## 1.2 Bases para la construcción de una dogmática anticorrupción

Ya habiendo definido el origen y la finalidad por la cual debe conducirse la rendición de cuentas, enfocándolo como derecho humano, en el servicio público, resulta fundamental que exista una base teórica mediante la cual pueda definirse dogmáticamente la rendición de cuentas no únicamente en su sentido literal sino también comprendida dentro del ámbito del servicio público, el papel que juega en la sociedad y como esta sociedad puede ser participe en influir e inclusive determinar las mismas funciones de los gobernantes.

Para lo cual desentrañaremos, como delimitación y estructuración teórica, el sentido de la Teoría del Deber Jurídico del maestro Ernesto Gutiérrez y González donde, entre otras cosas, plantea al Deber Jurídico como esa necesidad existente de cumplir con la normatividad en beneficio de la colectividad y la teoría sobre la democracia del maestro Giovanni Sartori donde plantea a la democracia como el poder ejercido por representantes del pueblo, por y para el pueblo.

Esto con la finalidad de delimitar principios que rijan la aplicación del nuevo sistema nacional anticorrupción, haciendo énfasis en cómo éstas podrían estar mejor diseñadas y que puedan implicar una mejor aplicación de las mismas, creando una simbiosis entre ambos aspectos desarrollándose a través de estos principios.

Teniendo por objetivos esta investigación principalmente analizar, mediante la estructuración teórica que nos aporte el análisis de las teorías de los autores mencionados, si las legislaciones promulgadas recientemente para la regulación de la rendición de cuentas de quienes ejercen algún servicio público cumplen con las premisas establecidas por la estructura teórica establecida, además de concluir la viabilidad de esta legislación y si pueden cumplir con las finalidades por las cuales fue implementado.

Pero antes, resulta necesario el explicar cuáles han sido, a grandes rasgos, la principal problemática del desempeño del Estado en el ejercicio de sus funciones y como estas teorías propuestas pueden colaborar en brindar orientación, estableciendo inicio y fin de la función pública, justificando su pertinencia.

### 1.3 El desempeño de las funciones del Estado mexicano

Actualmente existe una notoria crisis estatal, donde la ejecución de las funciones del Estado mexicano no satisface las necesidades de una sociedad siempre cambiante lo que trae como consecuencia la molestia de la población y la poca credibilidad en la eficacia del Estado al momento de aportar soluciones a problemas cotidianos.

El origen de esta problemática tiene muchas aristas, de las cuales una de las principales, y de la cual es tema este trabajo de investigación, es la falta de implementación de una dogmática que constituya fundamentos teóricos en los cuales se desenvuelva el Estado y que este sirva para delimitar sus obligaciones conduciendo sus funciones en el cumplimiento estricto de las mismas.

Es aquí donde consideramos que, haciendo una simbiosis de los elementos que constituyen a la democracia y al deber jurídico del Estado, se puede crear una teoría de la función pública que permita dar mayor claridad a la determinación de los objetivos y obligaciones del Estado y como se puede coaccionar al mismo.

Para esto, a reserva de que se vaya especificando en esta investigación, resulta fundamental que, en primera instancia se tomen en cuenta las definiciones de Deber Jurídico y de Democracia que ostentan tanto el maestro Ernesto Gutiérrez y González y el maestro Giovanni Sartori respectivamente, el maestro Gutiérrez y González define al Deber Jurídico en sentido estricto de la siguiente manera:

*Es la determinación de la conducta de la persona en sociedad mediante la influencia de la norma jurídica y que tiene una contra parte determinada creándose así un vínculo jurídico<sup>4</sup>.*

En esta definición aportada por el maestro Gutiérrez y González, podemos percatarnos de algunos elementos que la componen, como lo son: la persona, la norma jurídica y el vínculo. Entendiendo al primero como al ente sometido a obligaciones y derechos (pudiéndose entender como persona al mismo Estado con facultades y obligaciones), la norma jurídica como aquel instrumento coactivo estructural que, al ser creado por medio del mandato social, determinará la conducta de la persona y al vínculo como aquella conexión que existirá entre la persona y la norma jurídica para la consecución de un fin determinado; concretamente en este caso, ubicamos a los servidores públicos (como representantes del Estado) como parte, a la norma jurídica que los regula y faculta y al vínculo jurídico que no únicamente los constriñe al obediencia de la norma jurídica sino también el cual es creado, que es el bienestar social.

Por otro lado, tenemos la idea, más que definición, de democracia que aporta el maestro Giovanni Sartori la cual consiste en lo siguiente:

*“La democracia como principio de legitimidad es también un elemento de continuidad que amarra al nombre griego con la realidad del siglo XX. La legitimidad democrática postula que el poder deriva del demos, del pueblo, es decir que se basa en el consentimiento “verificado” (no presunto) de los ciudadanos. La democracia no acepta autoinvestiduras, y mucho menos acepta que el poder derive de la fuerza. En las democracias el poder es legitimado (como también condicionado y revocado) por elecciones libres y recurrentes. Hasta aquí hemos establecido únicamente que el pueblo es titular del poder. Y el problema del poder no es solamente de titularidad; es sobre todo de ejercicio”<sup>5</sup>.*

Como se puede observar, el maestro Sartori base su idea de democracia a un poder legítimo siendo este mismo el que es reconocido y aceptado por la misma sociedad; entendiendo que es la sociedad la crea y determina al Estado tanto en lo que confiere su constitución como sus funciones; en una adecuación preliminar de las

---

<sup>4</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, Editorial Porrúa, 2017, México p. 195.

<sup>5</sup> Sartori, Giovanni “¿Qué es la democracia?” Editorial Taurus 2003 México D.F., México. p. 118.

teorías de ambos maestros, podemos ir determinando que en lo correspondiente al ámbito de la responsabilidad administrativa, existe un vínculo jurídico entre los servidores públicos (representando al Estado) y la sociedad teniendo por objeto el servir y trabajar por la misma, lo cual tiene su fundamento en la democracia donde el poder del Estado descansa bajo la premisa que este mismo es dotado por medio de un mandato social, aseverándolo de esta forma el maestro Sartori:

*“Una democracia entendida a la letra, solo puede ser una sociedad sin Estado y, se entiende, sin sustitutos o equivalentes del Estado. El poder es del pueblo en cuanto es el pueblo el que propiamente lo ejerce y, en consecuencia, lo es mientras no sea ejercido por otros o en otro locus imperii”<sup>6</sup>.*

Lo cual, determina que todas las acciones que realice el Estado tiene que estar destinadas en generar y fomentar el bienestar social: por lo tanto, tenemos la estructura lógica funcional que nos aporta el maestro Gutiérrez y González y el fundamento ideológico del maestro Sartori.

El que exista un sustento teórico adecuado en la delimitación de las funciones del Estado y de sus obligaciones, permitirá que la propia elaboración de la legislación los delimite y defina, tengan ideas estructuralmente claras para la aplicación de las mismas y que esto permita que su creación aporte un verdadero origen de cambio sustancial en la solución de la rendición de cuentas.

Además, permitirá que exista una comprensión mayor entre la correlación de la rendición de cuentas y el cumplimiento del Estado democrático con el deber jurídico con la sociedad, conjugando aspectos vitales de la misma entre la propia concepción y creación de la rendición de cuentas que trae aparejada la participación ciudadana en el que hacer del Estado mexicano. Aspectos que abordaremos en las secciones siguientes, no sin antes ofrecer una solución planteada de manera tentativa que sirva como hipótesis a la presente investigación.

---

<sup>6</sup> Sartori, Giovanni, Op. Cit. p. 46.

#### 1.4 Posible solución planteada

Nuestro trabajo de investigación se centrará en la creación de las bases para una teoría de la rendición de cuentas, en conjunción de los principios que definen a los Estados democráticos y la especificación de su deber jurídico, para de esta forma crear un marco teórico que pueda ayudar en la labor legislativa que se desarrolle para crear las normas que rijan la rendición de cuentas, haciendo un análisis de la legislación vigente en la materia y cómo podría verse mejor reflejada si se aplicaran los principios que se elaboren en el estudio de ambas teorías.

Las variables consisten en el análisis de la Teoría del Deber Jurídico del maestro Gutiérrez y González y como esta puede ser enfocada bajo el punto de vista de la facultad potestativa del Estado con las obligaciones que le confiere la ley y que esta teoría le atribuye como el Deber Jurídico Gubernamental, y por otro lado la concepción de democracia que aporte el maestro Giovanni Sartori en la que expone a la democracia como un mandato que los propios gobernados entregan en carácter de depósito a quien hayan elegido como mandatario, para que ejerza las funciones necesarias para la procuración de su bienestar.

La dimensión que se pretende alcanzar mediante esta investigación; es que, a través de este marco teórico, que se establezca mediante ambas teorías, se pueda crear una directriz que pueda aportar mayor claridad al entendimiento de la fuente teórica del cumplimiento de las obligaciones del estado con sus gobernados y que determine la elaboración legislativa que regule la rendición de cuentas y la transparencia en las actuaciones gubernamentales.

#### 1.5 Marco teórico para la construcción de una teoría anticorrupción

Las teorías utilizadas como base para la creación de una dogmática jurídica anticorrupción, fueron escogidas en base a las razones por las cuales consideramos que debe existir la rendición de cuentas de quien ejerza algún cargo público con la sociedad. Se parte del principio que las personas adquieren la calidad

de servidor público a través de un sistema administrativo de designación de cargos que proviene de un suprasistema político que lo define y autodetermina.

Siendo este sistema político determinado por medio de una ideología democrática en la que la sociedad, cede su soberanía al elegir personas que las represente siendo estas mismas personas elegidas las que asumirán las responsabilidades de los cargos que les son conferidos; partiendo de esta premisa es de donde partimos para determinar la existencia de un mandato social que las personas le confieren a sus gobernados; es por esto que identificamos ambas teorías como una de las diversas maneras en las que se puede comenzar a labrar una teoría del sistema anticorrupción bajo la misma constitución del estado como un ente democrático y un sujeto de derechos y obligaciones.

#### 1.5.1 Tesis de Giovanni Sartori

Como lo señalamos anteriormente en esta investigación, una de las dos principales teorías que utilizaremos para crear una dogmática jurídica que permita tener una directriz al momento de ejecutar y de crear un nuevo sistema anticorrupción; por lo que utilizaremos la idea de democracia el maestro Giovanni Sartori y como deben componerse los estados democráticos, como fundamento teórico para la creación de esta dogmática que dirija el sistema mencionado.

A grandes rasgos, el maestro Sartori expone una concepción de la democracia más allá de la simple emisión del voto, explicando un sentido mucho más integral sobre la democracia donde en cada uno de los aspectos gubernamentales debe existir la participación ciudadana como el elemento de existencia primordial para que este pueda ser llevado a cabo, donde la ciudadanía tenga una participación activa en las actuaciones del Estado.

*“El nexo entre opinión pública y democracia es constitutivo: la primera es el fundamento sustantivo y operativo de la segunda. Es donde radica la importancia de cómo se forma esta opinión y de la forma que adquiere”<sup>7</sup>.*

Esto se refiere, que la participación ciudadana no debe enfocarse únicamente en la elección de sus representantes en el sector legislativo y ejecutivo; para la existencia de un Estado democrático éste debe darse por medio de las ideas y las necesidades de la población como fuente de origen; donde necesariamente tenga que ver con las formas de manifestación de cada una de las expresiones sociales.

Expone una visión completamente integral de la democracia, donde el ciudadano es origen y fin de la propia democracia siendo que cada paso que tenga que ver con las actividades gubernamentales las personas debe tener no solo conocimiento de las mismas sino una participación directa en cada uno de ellos; siendo que el motor de todo lo público será y debe ser sociedad, dado que el término de democracia se encuentra entendido bajo muy poca profundidad, enfocándose únicamente en su definición de raíz pero en todo lo que implica, refiriéndolo el maestro Sartori de la siguiente forma:

*“El discurso sobre la democracia está lleno de trampas. El primero engaño es el terminológico: discutir sobre la palabra ignorando la cosa. Ese simplismo que trataré primero bajo la expresión “democracia etimológica” o literal. El segundo simplismo es el “realístico” o, mejor dicho, del realismo malo: declarar que lo que cuenta es lo real y para nada lo ideal. El tercer simplismo es, por el contrario, el “perfeccionista”: el ideal a toda marcha y en dosis siempre en aumento”<sup>8</sup>.*

En concreto, y ejemplificando lo explicado, el maestro Sartori señala métodos como las iniciativas ciudadanas, los plebiscitos y los jurados ciudadanos como principales herramientas para establecer una participación de la ciudadanía en la constitución y decisiones de las actividades estatales.

Sin embargo, lo que realmente importa en el contexto de este trabajo de investigación es la idea principal en la que versa esta concepción integral de Estado democrático, siendo esta de que existe una relación vinculante entre la sociedad y

---

<sup>7</sup> Ibidem. p. 93.

<sup>8</sup> Ibidem. p. 31.

el gobierno, donde el primero, en cuanto a sus fines y objetivos, determina y conduce al segundo.

Concretamente esta idea versa en que el gobierno, al emanar y constituirse a través de las necesidades colectivas de encontrar algún medio para satisfacer las mismas y que pueda proporcionar un orden determinado a la sociedad para la consecución de un bien público temporal, tiene una obligación que debe ser cumplida en favor de la sociedad. Por lo tanto, la propia concepción de un Estado democrático no debe limitarse únicamente en la elección de los gobernantes sino además en cómo estos desempeñarán sus labores, aseverándolo de la siguiente manera el maestro Sartori:

*”El nombre “gobernante” asignado en las elecciones no se debe subevaluar, pero tampoco sobrevaluar. Las elecciones son eventos discontinuos, distanciados por largos intervalos. Además, entre las opciones electorales y las decisiones de gobierno se interpone un amplio margen de discrecionalidad: las elecciones establecen quien gobernará, pero no señalan el contenido que tendrá ese gobierno”<sup>9</sup>.*

Al conformar al gobierno, se agrupa una determinada cantidad de personas que cumplen con características determinadas por la sociedad para ejercer un cargo que beneficiará directamente a la colectividad; por lo que al ser designado por la colectividad y al ejercer funciones que beneficiaran a la misma, este grupo de personas tendrá un vínculo jurídico con la sociedad para cumplir con una prestación determinada.

Por lo que al existir éste vínculo y por ende una obligación que cumplir, la sociedad necesita tener una participación activa en el cumplimiento constante de la prestación por parte del gobierno; no puede delegar esta función solamente a un grupo de representantes, sino que también tiene que involucrarse directamente en el cumplimiento de las obligaciones que el Estado tiene con sus gobernados.

Por lo que la idea de democracia de Sartori se enfoca en que un Estado es tan democrático como lo es su participación ciudadana y como las funciones del Estado

---

<sup>9</sup> Ibidem. p. 87.

están constituidas y encaminadas a la realización del beneficio social, afirmándolo de la siguiente manera:

*“Un pueblo soberano que no tiene propiamente nada que decir, sin opiniones propias, es un soberano vacío, un rey de copas. Y entonces, todo el edificio de la democracia se apoya, en último término, sobre la opinión pública y sobre una opinión que sea verdaderamente del público, que realmente nazca en el seno de los que la expresan”<sup>10</sup>.*

Este es la idea de un Estado democrático que tiene el maestro Sartori, siendo una tesis con la que nosotros concordamos, dado que de esta misma idea donde el Estado se crea, se desenvuelve y se desarrolla por y para la sociedad; es la idea fundante que tiene que determinar no únicamente su constitución, como normalmente se le enfoca, sino también el desarrollo, sus funciones y la ejecución de estas por parte del Estado; justamente esta es la idea central que nutre lo que puede entenderse como el Deber Jurídico Gubernamental.

#### 1.5.2 Tesis de Ernesto Gutiérrez y González

Enfocando el vínculo jurídico existente entre la sociedad y el gobierno, para que exista una participación directa de la sociedad con las funciones del Estado, resulta necesario realizar una explicación teórica sobre la relación que se da entre ambas partes en especial en la prestación que el gobierno debe cumplir con sus gobernados.

Para desarrollar esta explicación y enfocarla en términos donde la democracia sea parte fundamental en esta relación sociedad-gobierno, haremos un análisis de la teoría del Deber Jurídico del maestro Gutiérrez y González para poder visualizar de mejor forma la obligación que tiene el gobierno con sus gobernados derivada de la idea de su origen y fin a través de la sociedad que la establece.

En su teoría, el maestro Gutiérrez y González define diversos conceptos, como son: el deber jurídico en sentido general, el deber jurídico en sentido estricto, la

---

<sup>10</sup> Ibidem. p. 88.

obligación en sentido general, la obligación en sentido estricto. Afirmando que todo vínculo jurídico que crea, transfiere, modifica y extingue derechos y obligaciones se clasifica en base a las definiciones de estos conceptos en cuanto a la forma en que se observa la ley o la forma en que las partes se obligan en cualquier relación jurídica.

Siendo el género de estos conceptos el deber jurídico, del cual se derivan las demás definiciones; por lo que, si el género es el deber jurídico y la obligación una especie, entonces toda obligación es un deber, pero no todo deber jurídico es una obligación, visualizando una relación intrínseca entre ambas, dado que el propio deber determina en su esencia a la obligación.

El deber jurídico en sentido general o *lato sensu* se puede entender como la necesidad de observar una conducta conforme a una norma de derecho; el cual; admite especies y se clasifica en: deber jurídico en sentido estricto o *stricto sensu* obligación en sentido general o *lato sensu*, a su vez se subdivide en obligación en sentido estricto o *stricto sensu* y en derecho de crédito convencional o derecho personal; indemnización que crea derechos de crédito indemnizatorios y que proviene de conductas ilícitas y objetos peligrosos.

Siendo la definición de deber jurídico en sentido general aquella propuesta que se hace atendiendo a que la persona que debe observar la conducta conforme a la norma de Derecho, no tenga, pueda llegar a tener, o ya tenga en frente de ella, a un sujeto que puede exigirle el acatamiento de la conducta prescrita por la ley, es la simple observancia de la norma y de la conducta que prescribe como permitida o como prohibida. Explicándolo de la siguiente manera el maestro Gutiérrez y González:

*“Se puede entender el deber jurídico, en un sentido lato, amplio o genérico, como la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma jurídica”<sup>11</sup>.*

---

<sup>11</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, Op. Cit. p. 48.

En lo referente a esta relación que se da entre gobernando y el Estado<sup>12</sup>, puede entenderse este Deber Jurídico lato sensu gubernamental<sup>13</sup>, como la necesidad que tiene el Estado de conducirse conforme a las facultades que le confiere la norma jurídica, la cual se encuentra sometido voluntariamente con fundamento a la detentación del poder que los gobernados le confieren conforme a los procedimientos democráticos establecidos.

El deber jurídico en sentido estricto o *stricto sensu* es la necesidad de observar voluntariamente una conducta constreñida en una norma jurídica, conforme a la finalidad que pretende conseguir en cuanto a la conducta que pretende incentivar o castigar, ya sea a favor de persona indeterminada, a favor de persona determinada o a favor de la colectividad; diferenciándose en el deber jurídico en sentido general, en que en esta fase del deber jurídico el sujeto de derecho no únicamente se limita en la observancia de la ley sino en la aplicación de la misma para determinar la conducta de otra persona atribuyendo consecuencias de derecho a su acatamiento o no acatamiento. Explicándolo de la siguiente manera el maestro Gutiérrez y González:

*“Se entiende por el Deber Jurídico Stricto Sensu, como la necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de Derecho, ya a favor de una colectividad, ya de una persona o personas determinadas”<sup>14</sup>.*

En relación con nuestro tema de investigación, podemos vincular lo aseverado por el maestro Gutiérrez y González, cómo la observancia voluntaria del Estado de las normas jurídicas que determina sus facultades pudiendo existir una parte que se encuentre beneficiada de la realización de esta facultad y que se encuentra con las aptitudes de exigirle al Estado.

---

<sup>12</sup> Relación que puede entenderse también como la relación entre el Servidor Público y los destinatarios que tiene ese servicio público, el cual son los gobernados.

<sup>13</sup> Término acuñado en esta investigación.

<sup>14</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, Op. Cit. p. 48.

Haciendo un paréntesis, es en esta parte donde consideramos que el maestro Gutiérrez y González toma una visión positivista tendiente a la filosofía Austiniana<sup>15</sup> al contemplar a la ley como una especie de mandato, dado que al contemplar a la norma jurídica como un medio para determinar la conducta de las personas contempla a la ley como un mandato que guía las actuaciones de las personas ya sea deseando obtener algún satisfactor o tratando de evitar el castigo que se atribuye a la conducta en la norma jurídica.

Por lo que el mandato se hace efectivo al imponer al sujeto de derecho su ejecución o respeto en base a las posibles consecuencias atribuibles a su persona; por lo que mientras se cumpla voluntariamente con el mandato legal, no hay sujeto que pueda exigir algo, pues carecería de sentido exigir lo que se viene cumpliendo.

La obligación en sentido general o *lato sensu* es la necesidad jurídica de cumplir una prestación, de carácter patrimonial a favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir o a favor de un sujeto que ya existe, en esta definición se hace primordial para los sujetos el cumplimiento de la obligación en base a la prestación debida ya que ambas partes desean las consecuencias de derecho existiendo un beneficio mutuo en el cumplimiento del mandato legal, por lo tanto las consecuencias jurídicas son deseables por las partes y por ende el vínculo jurídico, explicándolo de la siguiente manera el maestro Gutiérrez y González:

*“La obligación en sentido amplio o lato, es la necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial (pecuniaria o moral), a favor de un sujeto que eventualmente pueda llegar a existir, o a favor de un sujeto ya existente”<sup>16</sup>.*

En esta especie de la teoría del deber jurídico, existe una relación ya definida entre las partes y el objeto a cumplir; por lo que en esta fase el Estado ya tiene definida plenamente la facultad o la acción que tiene que realizar la cual irá destinada a un sector específico de la población, que se encuentra definido o que puede llegar a

---

<sup>15</sup> Del filósofo John Austin.

<sup>16</sup> Ibidem. p. 52.

definirse dependiendo de la naturaleza del acto del cual se trate, que tendrá una prestación también ya definida.

La obligación en sentido estricto o *stricto sensu* es la necesidad jurídica de conservarse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial a favor de un sujeto que eventualmente pueda llegar a existir; en esta definición existe un deseo y necesidad de las partes no únicamente en la creación de vínculo jurídico y los efectos de derecho que conlleven sino también en mantenerse en la aptitud suficiente para poder cumplir con la prestación que les corresponda, la obligación en sentido lato se diferencia de esta en que esta únicamente contempla el deseo de establecer el vínculo jurídico y sus efectos haciendo a un lado si las partes se encuentra con la disponibilidad de cumplir la prestación siendo que en la obligación en sentido estricto existe un deseo de tener los recursos necesarios para el cumplimiento de la obligación, definiéndolo de la siguiente manera el maestro Gutiérrez y González:

*“La obligación en stricto sensu, es la necesidad jurídica de mantenerse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial (pecuniaria o moral), a favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir y, si existe, aceptar”<sup>17</sup>.*

En esta especie, y enfocándolo en el tema de investigación, el maestro Gutiérrez y González hace referencia a la calidad específica que debe cumplir el gobernado en nuestro caso, para ser beneficiado con el servicio público que realiza el Estado a su favor; en este caso, serían el conjunto de características específicas que debe tener el gobernado para tener el derecho de exigir el acto gubernamental al servidor público y que él gobernado pueda beneficiarse de este.

---

<sup>17</sup> Idem. p. 52.

### 1.5.2.1 El hecho ilícito administrativo y la responsabilidad subjetiva que surge de su acontecimiento

Después de haber analizado algunas de las especies de la teoría del deber jurídico del maestro Gutiérrez y González y como estas mismas pueden tener relación con las funciones del Estado y en el cumplimiento de estas en referente al vínculo que posee este mismo con los gobernados; analizaremos una fuente de las obligaciones que tiene estrecha vinculación con la naturaleza jurídica de la responsabilidad de los servidores públicos en concreto y que es lo que sucede cuando esta se incumple.

Desmenuzando lo que es el término “hecho ilícito” y como debe ser entendido para términos de la responsabilidad de los servidores públicos; el hecho<sup>18</sup>, visto desde la óptica de la teoría del acto jurídico, son todos aquellos acontecimientos que surgen en la realidad que son atribuibles de consecuencias jurídicas (derecho y obligaciones). En este caso, a efecto de trasladarlo a lo que es la responsabilidad administrativa, son las actuaciones que realiza el servidor público en el ejercicio de sus funciones y que conllevan consecuencias de derecho.

Esto es por lo que hace al término “hecho”, en lo que hace al término “ilícito” puede definirse como todo acontecimiento realizado por cualquier ente atribuible de derechos y obligaciones que resulta, ya sea de manera explícita o implícita, contraria a las normas jurídicas o a las buenas costumbres. Al trasladarlo al ámbito administrativo, podría entenderse como cualquier acto que realice el servidor público y que sea contrario a la normatividad administrativa que regula esos actos. En conjunto, el Hecho ilícito lo define el maestro Gutiérrez y González de la siguiente forma:

*“Hecho ilícito es toda conducta humana culpable, por intención o por negligencia que pugna con un deber jurídico stricto sensu, con una*

---

<sup>18</sup> Desde luego que debe observarse al hecho como lo todo lo concerniente a normarse, y no en un sentido genérico. Por lo tanto, al referirnos al término “hecho” hacemos alusión a la diferencia específica “hecho jurídico en sentido estricto” que es una de las especies de la teoría del acto jurídico.

*manifestación unilateral de voluntad o con lo acordado por las partes en un convenio*<sup>19</sup>.

Haciendo referencia a lo antes expuesto en relación al deber jurídico stricto sensu y a lo que se entendería por Hecho ilícito en el servicio público, esta definición queda sintetizada como la conducta que realiza el servidor público, por intención o por negligencia, que pugna contra la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo prescrito a la norma jurídica administrativa, en favor de una colectividad o en favor de persona o personas determinadas.

Dentro de esta definición en cuanto a los elementos que la conforman, observamos que existe uno esencial para la configuración de esta fuente de las obligaciones, el cual es la conducta antijurídica que realiza el servidor público y que es opuesta a normatividad que lo rige; siendo justamente este elemento el que crea el vínculo entre el sujeto que realiza el acto y la norma jurídica infringida, dicho de esta manera por el maestro Gutiérrez y González:

*“La conducta humana culpable, por intención o negligencia, que pugna con lo que determina un deber jurídico en estricto sentido, plasmado en una ley de orden público o sancionado como buena costumbre*<sup>20</sup>.

Por otro lado, tenemos otro elemento esencial en esta fuente obligacional el cual es la norma jurídica; elemento que dicta el actuar del servidor público transmitiéndole facultades y confiriéndole obligaciones y que, al ser una normatividad de derecho público, las actuaciones del servidor público deben sujetarse mediante el principio que señala: en lo que concierne al derecho público, lo que explícitamente no se les esté facultado a realizar, se les tendrá por prohibido.

De esta forma, tenemos los dos elementos esenciales para que se pueda configurar el hecho ilícito y, por ende, que se pueda atribuir de responsabilidad administrativa a cualquier servidor público, elementos que son pieza fundamental para que pueda configurarse el hecho ilícito en el derecho en general y ya en lo particular en el

---

<sup>19</sup> Ibidem. p. 518.

<sup>20</sup> Idem. p. 518.

ámbito administrativo; estableciéndolo de la siguiente manera el maestro Gutiérrez y González:

*“Así el hecho ilícito que va contra un deber jurídico stricto sensu no requiere sino de dos supuestos: una ley que establece el deber, y una conducta que pugna contra ella”<sup>21</sup>.*

Por lo tanto, esta fuente de las obligaciones trasladándola a la materia administrativa, resulta de enorme relevancia para la configuración de la naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa; la cual, como se expuso, es hecho ilícito administrativo donde un servidor público, ya sea por negligencia o de manera voluntaria, realiza un acto contrario a la normatividad administrativa que lo rige y que genera, en consecuencia, un hecho sancionable.

## 1.6 Conjunción de ambas teorías en el combate a la corrupción

Ambas teorías anteriormente citadas y explicadas a grandes rasgos, son el principal fundamento teórico para ir elaborando la dogmática jurídica que sugerimos debe ser la directriz principal para la elaboración y aplicación de las leyes que rijan el Sistema Nacional Anticorrupción con la finalidad de que se combata y posteriormente se erradique paulatinamente la corrupción, resultando necesario el establecer un vínculo teórico de como ambas teorías puede ayudar en la formación de esta dogmática.

Este vínculo se da de dos maneras: en primera instancia de una forma estructural-ideológico y de una forma funcional siendo el primero en cuanto a la ideología que poseen ambas teorías donde sus elementos en común tracen lo que es la propia estructura de conducción de esta normatividad y en el sentido funcional se visualiza ambas teorías en cuanto una directriz de aplicación de las leyes anticorrupción. Dado que la propia teoría democrática se crea y configura por medio de la elevación

---

<sup>21</sup> Ibidem. p. 523.

del concepto de democracia al nivel de un “deber ser”, precisándolo de mejor manera la maestra Gabriela Palavicini.

*“La teoría democrática es la parte normativa de lo que “debe ser” la democracia, o bien, los principios básicos del comportamiento de un régimen que se caracterice de serlo sin que esta se modifique en el tiempo. A su vez, cuando se habla de teoría democrática hacemos referencia a la capacidad de explicar, describir, e interpretar los fenómenos políticos que contienen los valores y principios de un régimen de esta naturaleza”<sup>22</sup>.*

Por ende, cualquier sistema normativo que pretenda combatir la corrupción generando un adecuado sistema de rendición de cuentas, es esencial que contemple a la propia democracia como eje rector de dicho sistema.

Comenzando por la primera de estas formas, este vínculo se da en cuanto a que en la visión de democracia del maestro Sartori se contempla, al visualizar la democracia en un sentido integral, a las personas que detentan el poder como un sector subordinado a los objetivos y deseos que pretende alcanzar la sociedad al permitirles detentar el poder y ejercer funciones de gobierno, lo que implica una obligación de los gobernantes de buscar el bien común.

Lo que permita que exista una prestación como lo es el bien común entre las partes que son gobernantes y gobernados, al explicar el maestro Sartori que la propia actividad estatal debe de estar íntimamente ligada a los deseos de la sociedad esto crea el vínculo entre ambas partes; por lo que si lo trasladamos a la teoría del deber jurídico del maestro Gutiérrez y González es aquí donde se crea, al menos en primera cuenta, una obligación en sentido lato con las partes involucradas y la prestación plenamente definidas.

Al visualizarse de esta forma, enfocándose mejor en cuanto a la pretensión de las partes; una de que se cumpla la prestación y la otra de tener esa necesidad de cumplirla para su propia subsistencia y justificación de labores públicos; se puede enfocar de mejor manera para esta investigación en la necesidad de que los gobernantes realicen sus funciones conforme a las prerrogativas que se encuentran

---

<sup>22</sup> Palavicini Corona, Gabriela *“Gobernabilidad y Democracia (entre utopía y realidad)”* Editorial Porrúa, 2005 México. p. 5.

acordadas sin que exista un abuso de poder para la obtención de algo más allá de las mismas y que transgreda al bienestar común por el que deben de velar.

Siendo justamente esta prestación a la que se encuentra obligado el gobierno en la búsqueda del bien común, por medio de la estabilidad procurando el desarrollo de la justicia, justo así se crea una democracia, tal como lo señala la maestra Palavicini:

*“Por democracia comprendemos un régimen plural, incluyente, en donde el poder soberano reside en una mayoría representada por una minoría, considerada como capaz de identificar los intereses generales y de velar por el bien de la mayoría, por su estabilidad y justicia”<sup>23</sup>.*

En lo referente al sentido funcional en la que se desenvuelve este vínculo jurídico entre gobernantes y gobernados, al visualizar las acciones gubernamentales como una forma de cumplimiento de una prestación previamente existente entre las personas que detentan el poder y las personas que se encuentra subyugadas a este poder.

Por lo que se empieza a gestar una forma de ver esta relación no como un sometimiento entre partes sino como un trato entre iguales donde los gobernantes, a pesar de estar sometidos a las acciones del gobernado, existe una obligación de por medio de cumplir una prestación, siendo esta en general el servicio público que ejercen los gobernantes, y una sociedad que satisface alguna necesidad en específico al momento en que se cumple con dicha prestación.

Siendo en específico una de las funciones principales que debe realizar los servidores públicos al momento en que ejecuten sus labores el realizarlas conforme a la normatividad vigente y sin que exista algún beneficio adicional a las prestaciones que recibe por sus servicios; por lo que al visualizar de esta forma la relación entre gobernante y gobernado, es posible determinar una directriz ideológica que funcionalmente ayude a la interpretación y aplicación de la norma jurídica en materia de corrupción.

---

<sup>23</sup> Palavicini Corona, Gabriela, Op. Cit. p. 5.

Por lo tanto, esta dogmática jurídica partiría este sentido; visualizando a los servidores públicos, que estando en una situación donde detentan el poder y donde realizan actividades que directamente benefician o perjudican a la sociedad, existe una obligación intrínseca al momento de desempeñar sus labores ejerciéndose a través de una democracia mucho más plural y participativa de la sociedad. Justamente esta participación de la sociedad y su inclusión determina que tan democrático es el Estado al que nos referimos y por ende, que tanto cumple con el deber jurídico encomendado; explicándolo de la siguiente manera la maestra Palavicini:

*“La práctica democrática es multidimensional en el sentido de que diferentes son los niveles en la esfera estatal en donde los valores propios del régimen deben verse reflejados, con el objeto de que en conjunto pueda hablarse de una práctica democrática como tal, misma que debe obedecer a los principios propios de la teoría que la avala. En este sentido, la práctica democrática es también multivalente. Es decir, puede ser calificada en graduaciones diversas según la aplicación de sus valores, por lo que cada vez más se tiende a hablar de un régimen “medible” en donde las clasificaciones de los regímenes obedecen a una “mayor” o “menor” democracia”<sup>24</sup>.*

Donde exista una aplicación directa de la norma jurídica en beneficio de sus gobernados y que cumpla los fines para los que fue creada; existiendo una estructura funcional que la determine como es la teoría del deber jurídico y una ideología propia en cuanto a la participación directa de los gobernados en el ejercicio de la función pública, es lo que determinará de qué forma, enfocado desde un punto de vista gradual desde luego, puede saberse si un Estado democrático cumple eficazmente su función.

## 1.7 La Relevancia de una Dogmática Jurídica Anticorrupción y el camino a seguir

A fin de establecer un mecanismo directivo para la creación y aplicación de la normatividad que rijan el nuevo sistema nacional anticorrupción, es necesario

---

<sup>24</sup> Ibidem, p. 9.

allegarnos de lo que se considera como dogmática jurídica y de qué manera se puede estructurarse para adecuarse como guía para que dicha normatividad pueda alcanzar los fines por los que fue promulgada.

Al crearse una dogmática jurídica, al momento de crear una nueva norma jurídica que regule alguna situación que genere algún problema social, se crea una ideología que dará sustento a la propia norma; por lo que se pretende es crear un medio ideológico y sistemático para que esa normatividad tenga las herramientas esenciales para que cumpla con su cometido; siendo una directriz que guíe tanto al legislador como al juez en sus funciones de creación de interpretación y aplicación de la norma jurídica.

Por lo tanto, al crear una dogmática jurídica lo que se pretende es crear proposiciones normativas y que tengan por principal finalidad el determinar un potencializador de la norma jurídica, ya que la dogmática jurídica permite especificar los alcances de la misma existiendo una mayor congruencia sistemática entre la norma promulgada delimitando sus objetivos y contemplando los supuestos de hecho que se desean erradicar o fomentar.

Al establecer una dogmática jurídica se evita que en la norma jurídica existan antinomias, contradicciones y falta de coherencia en su contenido permitiendo que la normatividad pueda ser conducida e incluso entendida en un sentido mucho más armónico donde todos los supuestos contemplados se encuentren entrelazados y donde cada uno tiene en esencia un significado legislativo armónico con su contenido y con la realidad social.

En el caso concreto de las leyes anticorrupción, el establecer una dogmática anticorrupción permite que las normas sean creadas en el sentido de la prevención, corrección y sanción de los actos de corrupción que se presenten en el servicio público, enalteciendo el significado de los principios que rigen al servicio público.

Para establecer una dogmática jurídica en la labor legislativa, interpretativa y de aplicación de las leyes anticorrupción, se debe realizar un estudio concienzudo de la norma jurídica en cuanto a las diferentes facetas que ha tenido en cuanto a

reformas o abrogaciones sobre leyes que regulen dicha materia, haciendo un análisis de los planteamientos que se establecieron en las norma jurídicas en cuanto a la ideología que estos tenían, los objetivos planteados y la problemática específica a regular.

Incluso, para la elaboración de esta dogmática anticorrupción, debe hacerse el análisis de la legislación extranjera que regule dicha materia, en cuanto a sus principios, objetivos, su contenido, sus métodos de aplicación e interpretación además de los efectos sociales e institucionales que ha generado la aplicación de esa normatividad.

Por último, y paradójicamente siendo el principal componente para la elaboración y concretización de esta dogmática jurídica, debe realizarse un análisis con un enfoque destinado principalmente a la realidad social que vive el país en materia de corrupción, recopilando información que determine de qué manera opera la corrupción en el país y como se origina la corrupción, para después centrar dicha investigación en la forma en que esta se presenta en el desempeño de los servidores públicos y de que forma la corrupción perjudica las funciones estatales y los fines que tenga cada institución en específico.

Habiendo realizado estos análisis debe hacerse un estudio comparativo en cuanto a la legislación existente y el análisis previamente hecho, para de esta manera encuadrar el estudio elaborado en cuanto a la normatividad vigente, esto permitirá pulir dicha dogmática en cuanto a la realidad legislativa existente y ver de qué manera el análisis previo puede adecuarse al mismo; enfocando esta adecuación en función de que tan efectiva puede ser la ley en cuanto a la regulación de los casos de corrupción.

Por último, después del trabajo de investigación previo y en base a éste, deben trazarse determinados principios, teniendo como fuente la problemática a regular y el medio por el cual se pretende llegar a los objetivos que se pretende alcanzar con la promulgación de una nueva legislación o de la reforma de las leyes existentes.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que debe elaborarse esta dogmática con un cuidado específico en cuanto a ciertos problemas que pueden surgir en cuanto al tipo de interpretación que debe utilizarse para el entendimiento de esta dogmática, éste debe estar construido en una base gramatical y lingüística pulcra que únicamente de cabida a que la dogmática sea entendida en cuanto a los fines que persigue su contenido.

Además de este problema, debe poseer una estructura lógica bien solventada en la cual puedan descansar y fluir las ideas de la dogmática, erradicando temas en cuanto a las posibles incongruencias en cuanto a ideas, y disparidades relacionadas con la interpretación que se hagan de los hechos a regular y de los problemas que puedan emanar de esos hechos.

Esta estructura lógica permitirá que la dogmática jurídica posea una sistematización ideológica propia que puede resultar de cimiento principal para que la normatividad o la reforma en materia anticorrupción la tenga en cuanto a las disposiciones que contemple pertinentes y pueda cumplir a cabalidad con sus fines establecidos previamente y fundamentándose en esta dogmática.

Sin embargo, queda por definir de qué manera la dogmática jurídica cumplirá con ser una guía; cual será el mecanismo que utilizará la misma para determinar la eficacia de la norma jurídica anticorrupción, esta se determinará a través de un juicio de plano axiológico, donde a través de los valores y principios que se establezcan en la dogmática se analizará la pertinencia de cualquier precepto normativo que se pretenda adoptar o de la propia aplicación que se deberá realizar en las mismas.

Además de esto, se someterá ese precepto en análisis de la sistematización que tenga la propia normatividad guiada por los principios establecidos en la dogmática jurídica, esto permitirá que cada precepto o supuesto de hecho que contenga la normatividad anticorrupción sea mucho más comprensible para cualquier persona sin que exista algún tipo de laguna o cuestionamiento que impida su entendimiento, lo que permitirá a la larga su correcta aplicación al caso concreto.

Por lo que dicha sistematización debe estar construida, además de por un orden lógico, por instituciones que definan determinados aspectos a regular sobre la materia anticorrupción definidas por un análisis doctrinario de sus componentes, su naturaleza y sus efectos jurídicos.

## 1.8 La Obligación Jurídico Estatal Democrática en la Dogmática Jurídica Anticorrupción

Ya establecido el camino para la construcción de una Dogmática Jurídica que guie la construcción y la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción; es necesario indagar en que forma la propia Dogmática será primeramente útil para este sistema en el sentido de la correcta efectividad de la norma jurídica en la solución del problema de la corrupción, definiendo a aquellas teorías que no solo darán sustento en cuanto al vínculo que se creará entre este y la norma jurídica anticorrupción, sino que le servirá de fundamento para su aplicación y una eventual justificación.

Con la finalidad de encontrar una justificación y un soporte teórico a la dogmática jurídica a establecer, nos basaremos en las dos principales teorías que son eje para el desarrollo de esta investigación basados en dos conceptos fundamentales con sus alcances para la elaboración de esta dogmática; la obligación y la democracia.

Para la obediencia y la sujeción de las personas sujetas a la normatividad anticorrupción, es necesario someterlas a la norma mediante las consecuencias jurídicas que puede generar su inobservancia existiendo un elemento coactivo que sea imponible al sujeto para que, mediante esta imposición, sea para el sujeto más conveniente someterse a la norma jurídica que no hacerlo. Dado que observamos que la principal razón por la cual un servidor público se ve tentado al menos, en someterse a actos de corrupción se debe a que el beneficio que recibe es lo suficientemente cuantioso como para optar por violar la norma; explicándolo de la siguiente manera el maestro Ernesto Garzón Valdés:

*“La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de agente que lo soborna a quien extorsiona a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado”<sup>25</sup>.*

Este elemento resulta esencial como parte integrante de una dogmática de esta naturaleza, como lo es esta normatividad que pretende erradicar la corrupción; dado que, por su propia esencia, intrínsecamente tendrá un carácter punitivo y sancionador, ya que a final de cuentas esta normatividad tiene por finalidad el erradicar conductas específicas que se dan en el servicio público.

Además de esta situación, es importante considerar la íntima relación que guarda la norma jurídica y la obligación ambos se conectan entre si dado que la norma jurídica no puede producir sus efectos sin la existencia de una obligación que ligue a la persona en su contenido a través de la observancia que tiene el sujeto de dicha norma y, por otro lado, la obligación se origina a través de una norma jurídica que la fundamente y que determine su propia causa.

Justamente dentro de esta simbiosis existente entre la norma jurídica y la obligación, paradójicamente también se da el reconocimiento de derechos; ya que al existir un método coactivo de sujeción de las personas al cumplimiento de la norma jurídica teniendo por objetivo el proteger un bien jurídico tutelado, se otorga una protección a los derecho dado que las personas que los detenten tendrá libertad de ejercerlos con la protección que la obligación, y de un sistema coactivo desde luego, les otorguen.

Siendo la conjunción de la relación entre norma jurídica y obligación que conlleva a la protección de derechos, es como se da la gestación de un sistema jurídico totalmente determinado y estructurado teóricamente, dado que al crear una dogmática jurídica en base a este fundamento teórico de la norma jurídica se crea una regla primaria que dará sustento sistemático a cualquier norma jurídica o reforma; por lo tanto el sistema nacional anticorrupción debe estar basado en estas premisas entre el vínculo existente de la norma jurídica con la obligación y el

---

<sup>25</sup> Garzón Valdés, Ernesto, *Acerca del concepto de corrupción* Editorial Safiro 2013 pp. 30 y 31

póstumo reconocimiento de derechos, creándose así tanto las reglas primarias como las reglas de reconocimiento en este sistema.

Habiéndose establecido estas reglas; falta por establecer un mecanismo donde exista un acercamiento de la sociedad para con estas reglas y por ende, con el sistema nacional anticorrupción, existiendo un efecto directo de este sistema para los problemas de corrupción que atañen a la sociedad reflejándose en diversos ámbitos de la administración pública.

Al ser un servicio público el que pretende regular la normatividad anticorrupción, es necesario allegarnos a los sentidos esenciales de la democracia para su determinación y entendimiento, dado que la democracia atribuye de poder a la sociedad de auto determinarse y por ende de la elección de aquellos que detenten el poder que serán a final de cuentas los que determinen de algún modo como se desenvolverá el servicio público.

La sociedad, debe poseer las facultades suficientes para inmiscuirse en los ámbitos donde se involucre la labor del servidor público están enfocada justamente en el servicio público que se les otorga en cuanto a la eficiencia, eficacia y cumplimiento de las funciones que tienen los servidores públicos en el desempeño de sus labores y en el cumplimiento de la normatividad que los rija y que específicamente vaya enfocada a cumplir aspectos en contra de la corrupción.

El servicio público en el ejercicio de su deber social, debe estar sometido su desempeño a un juicio social emanado del consenso; la opinión social y el efecto directo en la forma en cómo se brinda el servicio debe ser el eje que no solo verifique el cumplimiento del servidor público con sus labores sino que también debe ser un método para determinar no solo el servicio público sino la administración pública en general, permitiendo que exista una democracia integral no únicamente en la elección de gobernantes o de representantes legislativos sino también en la entrañas del poder ejecutivo.

## 1.9 La Dogmática Jurídica del Sistema Anticorrupción y su aplicación

Ya habiendo sido establecido el método para crear una dogmática jurídica en lo general y aplicada al Sistema Nacional Anticorrupción y después de realizar una delimitación de lo que es el Deber Jurídico Estatal Democrático enfocado dentro de ésta dogmática; hace falta indagar en el tema de la aplicación de lo ya elaborado y cuál es la realidad vigente y viable para su aplicación

Para ir determinando de qué manera se puede aplicar la dogmática jurídica anticorrupción es necesario indagar en dos aspectos esenciales para esta misma, los cuales son la labor que realizar los interpretadores y aplicadores de la norma jurídica especialmente el juzgador pero visualizándolo desde el enfoque de todo los componentes que integran el poder judicial; además de esta situación fundamental también es necesario contemplar aquellos elementos sociales directos que determinarán no solo la aplicación sino la efectividad de la dogmática jurídica anticorrupción y por ende, del propio sistema que guiará, estos elementos pueden determinarse a través de cómo actúa la teoría democrática, tal como lo explica la maestra Palavicini de la siguiente forma:

*Una teoría y la democracia actúan de dos formas:*

*1. Desde un ámbito descriptivo, es decir nos sirve para enumerar las características de determinado evento y enmarcarlo en función de ellas dentro de diferentes clasificaciones, así como dar una perspectiva general de los mismos, y.*

*2.- Desde una perspectiva analítica. Esta última ayuda a entender de manera más precisa el desarrollo de los acontecimientos dentro de un contexto determinado. La parte analítica es importante en el sentido de que brinda herramientas que permiten aportaciones indicativas del desenvolvimiento del fenómeno político considerando una realidad dinámica y en constante movimiento<sup>26</sup>.*

Comenzando por el primero de estos puntos, para que tenga un efecto positivo la implementación del sistema ya mencionado es necesario realizar no únicamente un cambio orgánico en cuanto la estructura de los órganos administrativos y

---

<sup>26</sup> Ibidem. pp. 7 y 8.

judiciales que aplicarán la normatividad del sistema o inclusive tampoco es necesario enfocarnos únicamente en que exista una capacitación enfocada al conocimiento de esta normatividad, para que este sistema tenga el efecto deseado y en consecuencia alcance los fines que justifican su implementación, es necesario que exista un estudio doctrinal del mismo por parte de cada una de los agentes de derecho que realicen la labor de su propia aplicación.

En efecto, para que exista una verdadera revolución en cuanto al combate y la póstuma erradicación de los casos de corrupción en el servicio público, la preparación teórica-doctrinal de los agentes es esencial, porque al tener conciencia y conocimiento de elementos como los principios que rigen al sistema, las teorías del derecho en las que se sostiene y la estructura sistemática que la compone y hacia qué objetivos se justifica su funcionamiento, es lo que dotará a los agentes de un conocimiento profundo de la propia naturaleza jurídica del sistema, siendo el establecimiento de una dogmática jurídica anticorrupción, fundamental para su realización.

Partiendo de este punto, es aquí donde se puede ir determinando la actuación de los aplicadores de este sistema con la finalidad de alcanzar sus objetivos; dado que al tener conceptos doctrinales claros que permitan profundizar en el significado, origen y destino del propio sistema nacional anticorrupción, servirá de una mejor orientación al momento de aplicar la normatividad que regule y sanción los actos de corrupción.

Por lo tanto, se debe visualizar un cambio en el orden jurisdiccional mucho más allá de una simple restructuración orgánica y de capacitación del personal; existiendo un estudio profundo teórico-doctrinal de las causas que originan la creación del sistema, de los objetivos que se pretenden conseguir para su creación y de los recursos de todo tipo que se visualizan utilizar para la consecución de sus fines; visualizando al sistema de esta forma no únicamente se garantizará que exista una normatividad que pretenda regular el problema de la corrupción, sino que será un sistema que fácticamente lo erradique.

Por otro lado, existe el segundo elemento para su aplicación que son todos aquellos factores sociales que determinarán la eficiencia del sistema; es necesario tomar en cuenta que son varios factores que deben ser contemplados para tener una mayor visión de la realidad social aplicable al sistema; sin embargo, para efectos de esta investigación y que conserve su delimitación en cuanto a la problemática planteada en la hipótesis, solo nos enfocaremos en desarrollar él porque es importante considerar estos factores para aplicar la dogmática jurídica anticorrupción al sistema implementado.

Para entender este punto, dilucidaremos lo que es la creación de orden jurídico nacional en el sentido de la integración de este sistema; dado que a final de cuentas es lo que este sistema pretende ser al querer que sea obedecido por toda la sociedad y que uno de sus objetivos en cuanto su aplicación se refiere, es el de ser un sistema que tenga cabida en los distintos tipos de sociedad (con sus idiosincrasias culturales y problemas de corrupción específicos) que integran al país.

Se entiende por orden jurídico nacional como un cuerpo integrado de reglas que determinan las condiciones bajo las cuales debe ejercerse la fuerza física contra una persona, estableciéndose un aparato de autoridades públicas cuya función es ordenar y llevar a cabo el ejercicio de la fuerza en casos específicos, considerándose vigente cuando aquellas normas que, en su rango de efectividad, son aplicadas por el juez porque este las cree obligatorio y las obedece.

Por lo tanto, al pretender crear un sistema nacional anticorrupción como un orden jurídico nacional, este debe de tomar en cuenta todos los factores que compondrán a la sociedad global mexicana y las sociedades particulares de cada estado, estableciendo a través de este estudio un sistema que sea netamente eficaz y que verdaderamente cumpla con su función de erradicar la corrupción.

## 1.10 Conclusiones del capítulo

Como pudimos percatarnos en cuanto a lo desarrollado en este capítulo, resulta de especial relevancia, el recalcar que la construcción de una dogmática jurídica sobre el nuevo sistema anticorrupción es una tarea por de más ardua, dado que lo que se pretende es dotar de cientificidad la interpretación y aplicación del mismo.

Requiere de un trabajo concienzudo que permite determinar cuál es la teoría o conjunto de teorías que ayuden a determinar no únicamente su ideología y su propia estructura lógica sino su propia naturaleza jurídica, aspecto que es justamente del que más adolece el nuevo sistema anticorrupción como lo veremos más adelante.

Las teorías expuestas en este capítulo a pesar de ser, a nuestra consideración, las mejores para tratar de dilucidar lo que sería la construcción de esta dogmática de las responsabilidades administrativas, no son las únicas que pueden ser utilizadas para su conformación; es verdad que pueden existir otras teorías que las complementen e inclusive pueda amalgamar mejor la definición y los objetivos de la misma.

Sin embargo si consideramos que, independientemente de las teorías a utilizar, la construcción de las teorías que conformen esta dogmática deben cumplir dos ejes centrales para producir el efecto deseado; el primero es el dotar del sistema de un sentido ideológico que determine claramente la labor del servidor público en sociedad y los deberes que éste tiene con esta última y en segundo lugar debe establecer una estructura lógica que determine la aplicación y la interpretación armoniosa de las leyes anticorrupción no solamente en cuanto a lo que se refiere a los procedimientos administrativos que se aplique, sino que también pueda trabajar en conjunto con los demás ordenamientos jurídicos que conforman el marco legal aplicable en el país.

## 2 CAPÍTULO II “NATURALEZA DE LA CORRUPCIÓN Y COMO SE COMBATE EN EL ESTADO MEXICANO”

Teniendo establecido el marco teórico por medio del cual se desarrollará lo que es la estructura lógica e ideológica que permita conformar lo que puede llamarse como una teoría del combate a la corrupción; corresponde analizar la definición, causas, efectos de la corrupción y como esta misma opera dentro de la administración pública mexicana. Dado que, para combatir la corrupción, es necesario establecer los parámetros por los cuales surge y se desenvuelve, elemento esencial para poder combatirla y posterior y gradualmente erradicarla.

Para el desarrollo de este capítulo y el correcto análisis de su contenido, utilizaremos el método exegético para desentrañar el origen y la naturaleza de la corrupción, así como esta se desenvuelve dentro de la administración pública, para después utilizar el método deductivo para utilizar todo el conocimiento exegéticamente adquirido mediante el anterior método para indagar en la realidad del estado de corrupción en el que se encuentra la burocracia mexicana.

En primera instancia podríamos determinar que la existencia de la corrupción en el que hacer de la administración pública; es uno de los temas, sino el que más, ha sido una exigencia constante y permanente de la sociedad por lo males que genera; la ética gubernamental y la ausencia de implementación de medios eficaces que la regulen son aspectos fuertemente cuestionados por parte de la sociedad cuando se hace una evaluación, aunque sea somera, del desempeño del gobierno en la pretensión del cumplimiento de sus funciones y fines, aseverando esto la maestra Martha Isabel Villanueva Vergara:

*“La falta de aplicación rigurosa de estos medios de control, así como la ausencia de una evaluación constante de los servidores públicos, han producido resultados completamente desfavorables y desconsoladores para cada uno de los miembros de nuestra sociedad que con ansias y anhelos buscan ética de calidad en el desempeño gubernamental”<sup>27</sup>.*

---

<sup>27</sup> Villanueva Vergara, Martha Isabel, *El control y la evaluación de los servidores públicos: El nuevo perfil del servidor público*. p. 242. En Cruz Martínez, Enrique (coordinador), *Por una nueva ética de*

Es por esta situación que, si se pretende combatir la corrupción, es imperioso que se determine lo que es, las causas que la generan y hacer determinadas especificaciones de cómo se desenvuelve la misma; esto sin duda es piedra angular para establecer los parámetros, finalidades y formas en que se afrontará este fenómeno.

Para abordar esta sección de nuestra investigación, indagaremos en tres aspectos para poder desentrañar todo lo que es la corrupción, comenzando por definirla, para después determinar las causas que la originan y los efectos que generan en la administración pública y para terminar el caso de cómo se da la corrupción dentro del servicio público mexicano.

## 2.1 La corrupción administrativa y su teorización.

El primer aspecto que abordaremos, será el desentrañar lo que para varios autores implica y conforma el término corrupción y cuáles son los elementos que la componen; esto nos permitirá adentrarnos en este fenómeno primeramente desde una perspectiva general para después aterrizarlo en un plano específico en el ámbito del servicio público que puede ser entendido como la corrupción administrativa.

El término corrupción como tal es polifacético, dado que el mismo tiene implicaciones y ámbitos diversos en los que puede ser visualizado y desglosado, por lo que resulta complejo el establecer alguna definición que puede ser un ejemplo de conjunción de todos estos ámbitos; sin embargo, existen elementos que en todos los aspectos son comunes y que pueden ser una lluvia de ideas que ayude a identificar el fenómeno, tal como lo señala el maestro Mario Montoya Brand:

*“Decir corrupción, sin más apelativos o aclaraciones, equivale a usar un designador o un símbolo eficaz al integrar significados de disvalor en diferentes campos. Por si misma la corrupción significa poco, pero cualificada o remitida*

*a cada uno de aquellos campos puede significar muchas cosas, entre otras: ilicitud, pecado, inobservancia, irracionalidad, ineptitud, inmoralidad, maldad o incorrección. A la pregunta “¿Qué se dice cuando se dice corrupción?” solo es posible responder diciendo “depende”, y por ello su significado está muy determinado por las redes de conceptos y contextos dentro de los cuales se desenvuelve el respectivo uso del término*<sup>28</sup>.

Tal como lo refiere el autor, cuando se menciona la palabra corrupción, sin importar en que ámbito sea aplicado, inmediatamente se viene a la mente términos que van contrarios al correcto actuar de la persona en sociedad y que consecuentemente generan descontrol y un mal aprovechamiento de recursos; sin embargo, si se pretende ser más específico sobre el término corrupción, deberá ser visualizado desde el ámbito y la óptica en el que se pretenda utilizar.

Esta complejidad en que determinar el concepto de corrupción genera una dificultad en su estudio; sin embargo, su propia especificación es la clave para poder comenzar a definirla, es por este que en el caso de la administración pública debe comprenderse el término “corrupción administrativa” y cuando se hable de los factores descritos anteriormente dentro del ámbito burocrático.

Es por este que la corrupción, en un ámbito burocrático, es una práctica por medio de la cual una persona resulta favorecida, en razón de su posición, en la realización de una contraprestación determinada que beneficia a otra persona para la consecución de sus respectivos fines, definiéndolo de esta manera el maestro Garzón Valdés:

*“La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo soborna o a quien extorsiona a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado*<sup>29</sup>.

En razón de esta definición, podemos identificar los elementos esenciales para que puedan darse los actos de corrupción, en la que debe de existir un vínculo entre partes; una que cuenta con las facultades específicas para realizar una acción u

---

<sup>28</sup> Montoya Brand, *Mario Corrupción, lucha anticorrupción y formas de gobierno: hacia la búsqueda del concepto de corrupción*, segunda época, año LXVIII, Vol. LXVIII, No. 152, diciembre 2011, Medellín, Colombia, p. 229.

<sup>29</sup> Garzón Valdés, Ernesto, Op. Cit. pp. 30 y 31.

omisión dentro de sus funciones y otra que ofrece un beneficio personal a esta primera a cambio de realizar una acción u omisión en específico de la cual resultará beneficiada.

Siendo uno de los factores distintivos de los actos de corrupción el que ese beneficio que obtienen ambas partes no lo hubiera recibido de realizar sus labores cotidianas y realizando dicha acción conforme lo contempla el sistema normativo que regule el supuesto al que se refiere; por lo que el infringir la norma es uno de los elementos fundamentales para que pueda configurarse un acto de corrupción, siendo explicado este punto por el maestro Vázquez:

*“La corrupción está vinculada lógicamente a un sistema normativo, es decir, a un conjunto de reglas vigentes que regulan una práctica social. Puesto que tal conjunto de reglas puede especificarse con respecto a diferentes ámbitos de aplicación, religiosos, jurídicos, políticos, empresariales, universitarios, deportivos, etc. Entonces se puede hablar de sacerdotes, empresarios, universitarios, deportistas, abogados y, por supuesto, de políticos corruptos. La corrupción no es, entonces, un fenómeno solamente político, ni tampoco requiere para existir que alguien ocupe una posición oficial de autoridad”<sup>30</sup>.*

Por lo tanto, podemos concluir que un acto de corrupción se da cuando dos sujetos transgreden alguna normatividad, sin importar que ámbito regule, para obtener un beneficio extraposicional y que, comparativamente hablando, les resulta mucho más fructífero el realizar este acto de corrupción que el dar cumplimiento a lo comprendido por la normatividad que aplique.

Sin embargo, para entender el fenómeno de la corrupción, es necesario visualizarlo más allá de la transgresión normativa; estamos ante un fenómeno que degenera directamente la organización, y concretamente en nuestro sistema, el servicio público; desviando enteramente su finalidad para que, aprovechándose el servidor público de su posición, para obtener algún beneficio más allá de las percepciones establecidas para el desempeño de sus funciones; afirmándolo de la siguiente manera el maestro Carlos Reta Martínez:

---

<sup>30</sup> Vázquez, Rodolfo *Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos*, Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Núm. 30, 2007, México p. 215.

*“La corrupción no es solo un tipo de comportamiento que se desvía de la norma que realmente prevalece o se cree que prevalece en un contexto dado, sino que es la conducta desviada, asociada con una motivación particular: el de la ganancia privada con fondos públicos”<sup>31</sup>.*

La utilización de fondos públicos para el beneficio personal y el aprovechamiento de la calidad de servidor público para aprovecharse de alguna contraprestación, son justamente los elementos que distinguen a la corrupción en sentido genérico de la corrupción administrativa en sentido estricto; lo que genera la desnaturalización del acto administrativo por lo que la actuación del servidor público pierda su objetivo.

Por lo tanto, la corrupción administrativa es la pérdida del enfoque y/o finalidad que se persigue con la realización de un servicio público determinado, en búsqueda de un beneficio personal implicando el corromper la propia naturaleza y objetivos del servicio público, vinculando por el maestro Ricardo Basílico de la siguiente manera:

*“Corromper puede ser entendido en forma genérica, como la acción de desnaturalizar o desviar una cosa del fin hacia el cual naturalmente tiende. Ahora bien, el “acto de corrupción administrativa” implica desnaturalizar la acción. Sin embargo, en el “estado de corrupción administrativa”, lo que se desnaturaliza es, directamente, el sujeto de la acción. Además, nos referimos a la Administración pública, cuya finalidad es servir al bien común, aquella se desvirtúa al convertirse en un sistema utilizado por un grupo determinado de funcionarios para beneficio propio”<sup>32</sup>.*

En lo que respecta a la corrupción en la administración pública, esta se da en el momento en que el servidor público utiliza el cargo que ocupa para obtener algún tipo de beneficio y que esto necesariamente implique el que realice sus funciones de manera contraria o como las tiene o debería de desempeñarlas.

Por lo tanto, estamos ante una contraposición de principios en el fuero interno del servidor público, donde existe el principio de legalidad y de rectitud, por llamarlo de alguna manera, que le indica al servidor público cual es la manera correcta en que

---

<sup>31</sup> Reta Martínez, Carlos. *Consideraciones sobre corrupción y corrupción administrativa*, Editorial Themis, 2009, México. p. 81

<sup>32</sup> Ricardo Ángel Basílico, Guillermo Todarello; colaboradora Noelia Matalone; prólogos de Juan Manuel Lacruz López y Jorge Luis Villada *Negociaciones incompatibles con la función pública: herramientas legales para controlar la corrupción*, Editorial Astrea, 2016. p. 120.

debe desempeñarse en la realización de funciones inherentes a su cargo, y por otro lado, los estímulos externos que puede recibir en razón de sus funciones y que pueden ayudar en mejorar su calidad de vida o en recibir otro tipo de favores posteriormente.

Ganando normalmente el segundo, se puede entender que la conciencia del servidor público siempre será tendiente a procurar por su propio bienestar antes de ver por el correcto cumplimiento de su trabajo; por lo que existe un interés privado que determinará el surgimiento de la corrupción, como lo señala el maestro Basílico:

*“La corrupción administrativa se origina cuando el interés privado de los funcionarios penetra en el ámbito público y desplaza al interés común o general que dicho agente debe necesariamente perseguir”<sup>33</sup>.*

Este choque de conflictos y la ponderación de intereses privados es lo que genera la corrupción en un plano personal del servidor público; como primer acercamiento, en lo que se refiere a la corrupción administrativa, puede ser de utilidad para indagar en su naturaleza; hay que tomar en cuenta que este es solamente uno de los tantos factores que le dan origen y que evidentemente lo aportado solamente tiene un alcance estructural de la corrupción administrativa, sin embargo esto resulta de gran utilidad para desentrañar su naturaleza que, nos permita establecer parámetros para combatirla.

En el establecimiento de estos parámetros, resulta fundamental establecer cuáles son los elementos en común que conforman los actos de corrupción dentro del servicio público, existiendo diversas aristas a considerar dentro de la misma definición que es fundamental especificar para poder establecer del tipo de corrupción que se pretenda analizar; señalando estas características el maestro Gustavo Aguilera:

- *El acto de corrupción implica la violación de un deber posicional, quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen,*

---

<sup>33</sup> Basílico, Ricardo, Op. Cit. p. 75.

- *Para que exista la corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia –económico, político, jurídico, ético--.*
- *Un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica, que el acto de corrupción sea legal o ilegal, desde un punto de vista penal o administrativo dependerá de cada sistema jurídico.*
- *Los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. La ganancia puede ser política, profesional, sexual.*
- *Los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción<sup>34</sup>.*

Desglosando las características que nos señala el autor, en el primer aspecto existe un desacato al orden establecido para las funciones que debe realizar el servidor público con el caso en concreto y su contraparte al pretender alguna situación contraria a la normatividad que lo regule.

Referente al segundo aspecto, es indispensable que para clasificar a algún acto como acto de corrupción necesariamente existe algún tipo de normatividad que resulte violentado; este punto es un requisito fundamental dado que sin esta transgresión no podría estarse hablando de un acto de corrupción.

El tercer punto resulta fundamental para esta investigación, dado que existe una gran confusión en el ámbito de sanción de la corrupción dentro de la rama del derecho que la sancione, dado que la antijuridicidad del fenómeno no necesariamente implica que únicamente debe ser visualizado o sancionado desde el punto de vista penal, dado que el mismo puede derivar en una sanción administrativa a la par<sup>35</sup>.

El cuarto punto hace referencia a la motivación que tienen los sujetos para cometer un acto de corrupción, dado que para ambos implica un beneficio el cual les resulta

---

<sup>34</sup> Aguilera Izaguirre, Gustavo, El derecho a la buena administración un instrumento para prevenir la corrupción en la administración pública en México. P. 34. En Cruz Martínez, Enrique (coordinador), Por una nueva ética de lo público en México: experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental, editorial fontamara. 2002, México, Ciudad de México.

<sup>35</sup> Este aspecto se desarrollará con mayor amplitud en los capítulos subsecuentes, dado que es indispensable distinguir las esferas de aplicación de las sanciones en contra de los actos de corrupción y es una de los mayores vicios que posee el nuevo sistema nacional anticorrupción en México.

lo suficientemente sugerente no solamente para realizar el acto de corrupción sino también para afrontar las posibles consecuencias del mismo; esta contraprestación es lo suficientemente atractiva para ambas partes como para asumir ese riesgo.

Por último, la ilegalidad en la que se dan los actos de corrupción y sus posibles consecuencias perjudiciales para las partes; es por lo que la secrecía en su ejecución es un distintivo común en todos los casos; dado que el mismo brinda la seguridad necesaria a las partes para cometer el acto, beneficiarse de este y que pueda resultar mucho más complicado el que exista algún tipo de sanción para las partes.

Explicadas estas características, podemos determinar que existe una gran dificultad para establecer una definición de corrupción sin que se contemple los elementos que la componen y el tipo de corrupción de la que se pretenda hablar; consecuentemente esto genera que el combate de esta sea mucho más complejo, teniendo que analizar sus elementos y características para poder tener una noción del fenómeno; formando una posición ideológica de la corrupción que ayude a determinar lo que se pretende combatir, explicando este aspecto de una manera más clara y detallada el maestro Montoya:

*“La búsqueda de una formula unánime para definir la corrupción es una quimera, que a lo sumo podrá aspirar a presentar una posición ideológica, aplicable solo a un reducido campo de prácticas políticas, como la forma correcta de entender tal fenómeno. En este sentido, la lucha contra la corrupción es solo una reacción contra determinadas formas de gobierno que son molestas para quienes adelantan la cruzada, o también, contra determinadas prácticas que se llevan a cabo dentro de tipos de gobierno aceptables”<sup>36</sup>.*

Ideológicamente hablando, la lucha contra los elementos y características de la corrupción, no es más que un confrontamiento entre los deseos de la sociedad en la búsqueda de calidad en la conducción ética de los gobernantes de que deben

---

<sup>36</sup> Montoya Brand, Mario, Op. Cit. p. 251.

prevalecer en todos los actos administrativos y la realidad vigente donde estos mismos buscan aprovecharse de sus cargos para obtener un beneficio personal.

Si viene es cierto que la tarea de definir la corrupción, es bastante compleja, el establecimiento de cómo esta ópera en el fuero interno del servidor público, es el punto de partida idóneo para que puedan analizarse el fenómeno y pueda servir de brújula para su combate; además de ser la piedra angular para crear una teoría de las responsabilidades administrativas que sea de utilidad para determinar el alcance de las leyes y de los sistemas en la erradicación de este fenómeno, explicándolo de esta forma el maestro Ricardo Basílico:

*“Todo intento destinado a efectuar una descripción pormenorizada de las causas –en el sentido estricto del término—de un fenómeno tan variable y complejo como lo es la corrupción administrativa constituye una tarea harto dificultosa. Cada espacio, cada ámbito o cada actividad pública presentan particularidades y características diferentes, circunstancias que necesariamente repercutirá en la forma que habrá de asumir el acto o el sistema irregular. De allí se deriva la necesidad de contar con una teoría general, basada en el estudio integral y estructural de la temática, lo cual nos permita analizar el fenómeno de la transparencia pública desde un lugar diferente, es decir, con una óptica de mayor amplitud, pero que a su vez tenga en cuenta la interrelación de cada uno de los elementos que constituyen el denominado sistema de corrupción”<sup>37</sup>.*

Justamente la creación de una teoría de las responsabilidades administrativas nos permitirá, mediante un análisis de lo que es la ilegalidad de la normatividad administrativa en lo general y de los actos de corrupción en lo particular, tener una mayor amplitud al momento de elaborar leyes que regulen estos problemas y la respectiva aplicación de las mismas leyes.

## 2.2 Causas y contraposiciones de la corrupción administrativa

Habiendo definido lo que es la corrupción administrativa, identificando los elementos que la integran y como estos interactúan para darle vida a lo que es este fenómeno; en este apartado corresponde indagar en cuáles son las causas que

---

<sup>37</sup> Ibidem. p. 132 y 133.

originan la corrupción en general, como preámbulo, y la corrupción administrativa en específico, para después exponer que es lo que genera que exista la corrupción administrativa en el desempeño del servicio público.

Como ya fue comentado, el fenómeno de la corrupción es complejo por lo que sus causas también lo son; dándose primordialmente por un aspecto cultural orillado a la satisfacción de necesidades esenciales dándose esta en la interacción de sujetos que se benefician mutuamente al incumplir alguna norma jurídica, explicándolo de esta forma la maestra Lilia Aguilar:

*“La realidad es más compleja, existen muchos tipos de corrupción y contextos en los que se dan, y en cada uno es posible encontrar causas sociales, económicas, institucionales, o incluso políticas o hasta culturales, Si se analiza el fenómeno de la corrupción se advierte que en su versión más simple se da entre un sujeto “activo” (servidor público) cuya conducta se por un marco normativo específico y de él depende la aplicación y validación de la norma en un proceso específico, y un sujeto “pasivo” (servidor público o particular) que está involucrado personalmente, o a través de un objeto, en dicho proceso o (in)aplicación de la norma”<sup>38</sup>.*

Desentrañando lo expresado por la maestra Aguilar, observamos que estructuralmente hablando la corrupción administrativa, se da entre un sujeto activo que cuenta con facultades, conferidas por una norma jurídica, para desempeñar determinadas funciones atribuidas al cargo que ocupa dentro del servicio público dependiendo de él el cómo se aplique la norma jurídica, y un sujeto pasivo que se encuentra involucrado en procesos que dependen del primero para la consecución de alguna finalidad que busque.

Por lo tanto, existe una motivación extra que determina la intención de las partes involucradas en transgredir la norma jurídica y que esta transgresión les retribuye en un beneficio directo que el propio cumplimiento de lo dispuesto por la ley no se los otorga, siendo estos beneficios surgidos por diversos puntos que expone de manera muy concreta Ana Laura Arratia e Ismael Camargo, los cuales explicaremos después de mencionarlos:

---

<sup>38</sup> Aguilar Gutiérrez, Lilia, Causas y soluciones para la corrupción en México, Editorial Themis, México, 2010. p. 34 y 35.

*“Las causas específicas de la corrupción están relacionadas con aspectos derivados de la organización de la administración, los procesos administrativos y el sistema de sanciones, por ejemplo:*

- 1. Salarios públicos de bajo nivel.*
- 2. Interinidad de la función pública y poco o nulo acceso a la información oficial.*
- 3. Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanciones, bien por falta de reproche legal, por falta de sanciones legales, o por ineficiencia.*
- 4. Sobrerregulación administrativa o ineficiencia de gestión.*
- 5. Gran magnitud económica de las consecuencias de la decisión pública por tomar.*
- 6. Doble lealtad del agente público (lealtad al público y lealtad a la organización que puede haber contribuido en su promoción a la condición de agente público).*
- 7. Falta de competitividad o inexistencia de mercado abierto en relación con la decisión del agente.*
- 8. Defectos en la organización burocrática que pueden redundar en falta de control interno<sup>39</sup>.*

En referencia el primer punto, es el punto que tiene mayor relevancia e impacto para que un servidor público se encuentre motivado en realizar actos de corrupción; dado que sus percepciones puedan cumplir con sus necesidades es un factor que necesariamente va a determinar el desempeño que tengan el servidor público en el ejercicio de sus funciones; por lo que es necesario que se perciba un sueldo acorde con las funciones practicadas, la responsabilidad que estas conllevan y las necesidades del servidor público.

En cuanto al segundo punto, habla del hermetismo con el cual se resguarda la información que poseen las dependencias del gobierno siendo de difícil acceso no solamente para la población en general sino también para el servidor público, lo que genera que dicha información sea privilegiada por lo que las personas que la posean caerán en la corrupción con tal de distribuirla; al contar con un sistema de transparencia y acceso a la información pública que permita la obtención de esta información para cualquier persona que lo solicita permitirá que no existan actos de corrupción derivados de este aspecto.

---

<sup>39</sup> Arratia Pineda, Ana Laura y Camargo Mata, Ismael Notas sobre las sanciones administrativas a servidores públicos *Acciones anticorrupción en los gobiernos estatales*. Editorial Trotta, 2004.pp. 128 y 129.

Hablado del tercer punto, hace referencia la falta de eficiencia al momento de aplicar una sanción administrativa a cualquier servidor público que cometa actos de corrupción; esto puede derivarse a las políticas que tenga cualquier área avocada al control interno de la dependencia o inclusive a la misma normatividad que tenga las suficientes aristas y ambigüedades para que el servidor público evite alguna sanción;

El aspecto mencionado en el cuarto punto, señala la situación de cuando se encuentran diversas trabas o exceso en los trámites burocráticos en la obtención de algún determinado bien o servicio; esto sucede cuando existe cuando hay una regulación excesiva sobre el trabajo administrativo que lo regula; esto puede ser controlado con una normatividad eficiente que se encuentre vinculada a las necesidades y realidades del desempeño burocrático; consideraciones que deben ser tomadas en cuenta en su creación y aplicación.

En lo que se refiere al punto cinco, existe también el factor del nivel decisión que posee algún servidor público de alto rango sobre determinados temas en los cuales tiene esa facultad; muchas veces por el nivel de trascendencia que tiene sus decisiones son un blanco idóneo para que personas externas a sus funciones los corrompan; situación que podría ser contrarrestada existiendo un mecanismo más riguroso de control sobre sus gestiones, ya sea previendo las actos que realizará con una revisión de su normatividad por medio de un control interno o existiendo sanciones más rigurosas sobre este tipo de servidor público.

En cuanto al tema abordado por el punto seis, se encuentra allegado a los factores políticos que siempre rodean al servicio público actual, donde el servidor público se siente comprometido con la persona o el grupo de personas que le dieron la oportunidad de ocupar su cargo por lo que tiende a realizar sus funciones para satisfacer las necesidades de ese grupo aunque eso implique traspasar la ley; esto puede contrarrestarse estableciendo un servicio profesional de carrera que designe, mediante un proceso de selección a las personas que ocupen el cargo.

Ya en el contenido del punto siete, existe la situación particular de un servidor público que, por el cargo que desempeña, tenga el control de decisión sobre algún

determinado tema sin que exista un contrapeso competitivo, por lo que esta persona podrá abusar de esa posición estableciendo beneficios que no van acorde a sus percepciones; esto puede solucionarse si se establecen un seguimiento como el referido en el análisis del punto cinco y delegando responsabilidades que posee ese servidor público a mas servidores públicos similares para que en las decisiones intervengan más personas.

Por ultimo en lo referente al punto ocho, se puede mencionar que es uno de los más complejos, dado que la autora a pesar de que lo señala como una falta de control interno el tema es mucho más profundo y el mismo control interno es una sola de sus aristas; dado que implica mecanismos estructurales como organigramas y delegación de funciones y en la misma normatividad que los crea; su solución podría verse con el establecimiento de una administración pública más eficiente y que esté acorde a las necesidades de la misma.

*“Podríamos argumentar que la creciente corrupción y debilidad del Estado derecho en México se debería a la conjunción de los siguientes factores:*

- *Empobrecimiento severo tanto en las zonas rurales como urbanas.*
- *Falta de oportunidades de trabajo y de educación para la gente joven.*
- *La gran rentabilidad del tráfico de drogas y de otras actividades ilícitas provocada por la gran demanda de estas actividades en Estados Unidos y en el mundo desarrollado.*
- *El diseño institucional deficiente que impide la suficiente independencia política y profesionalización del poder judicial y de las procuradurías de justicia en México.*
- *La perturbación de la estructura clientelar creada por el régimen autoritario priista que mantenía controlado al crimen organizado.*
- *La falta de coordinación política y policiaca de las autoridades de todos los órdenes del gobierno mexicano para hacer cumplir y respetar el Estado de derecho.*
- *La reciente falta de reglas y mediadores políticos para resolver las diferencias y conflictos entre los diferentes carteles del narcotráfico.*
- *La actual falta de estrategia gubernamental integral para impedir que la juventud mexicana pobre sea reclutada por el crimen organizado.*
- *La insuficiente formación ética de las nuevas generaciones de mexicanos.*
- *EL deficiente diseño institucional y desempeño de los órganos fiscalizadores de la administración pública en todos los órdenes de gobierno de nuestro país”<sup>40</sup>.*

---

<sup>40</sup> Betancourt Higareda, Felipe Carlos *El impacto del mal diseño institucional en la corrupción y la debilidad del Estado de Derecho en México* pp.22 y 23. En Cruz Martínez, Enrique (coordinador),

Como podemos observar, haciendo un análisis conjunto de cada una de estas causas que detonan el fenómeno de la corrupción, todos estos factores tienen tres factores en común: uno es el poder que encubre un cargo público para el ejercicio de sus funciones y que esto permite que existan abusos por quien ocupa ese cargo, otro es la falta de eficiencia de procesos y de estructuras en el desarrollo del trabajo burocrático y por último se encuentra la búsqueda del servidor público de un mejor estatus social a través del dinero, siendo este último factor en común el que más resaltará como generador de corrupción, dado que la sociedad mexicana busca constantemente este estímulo como medio de supervivencia explicando este factor el maestro Basílico:

*La corrupción se verá estimulada en aquellos sistemas donde el dinero ocupa una posición encumbrada en la tabla de valores de una comunidad. Con el término “economicismo” se intenta caracterizar un estado imperante en una determinada sociedad cuyos fines o metas fundamentales son la obtención de dinero, la posesión y la exhibición de bienes y la búsqueda de un estatus social y económico elevado<sup>41</sup>.*

Este “economicismo” con el que la sociedad mexicana centra sus fines, es un aspecto cultural que motiva el surgimiento de las prácticas de corrupción, siendo este factor considerado para cuando se habla en específico de corrupción administrativa; si bien el sector público no tiene injerencia directa en controlar dicha situación es un punto a considerar dado que de la misma sociedad mexicana es de donde provendrán los servidores públicos que ocupen algún cargo dentro de la administración pública.

En efecto, la corrupción se genera a través de este aspecto cultural que rige a la sociedad, y ya adentrado en lo que es el desempeño del servidor público al realizar sus funciones existirá constantemente un sentimiento de la imperiosa necesidad de obtener un beneficio personal antes que cumplir debidamente con sus funciones; lo que genera los siguientes problemas descritos por la maestra Lilia Aguilar:

*“La corrupción hace que los recursos públicos no se destinen a los servicios públicos previstos y que queden en manos de unos pocos, inhibe la inversión,*

---

Por una nueva ética de lo público en México: experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental, editorial fontamara. 2004 México, Ciudad de México.

<sup>41</sup> Basílico, Ricardo, Op. Cit., p. 121.

*la creación de empresas productivas y con ello fuentes de empleo, eleva los costos de la educación, la salud, el transporte y bienes básicos*<sup>42</sup>.

Esta falta de distribución de la riqueza en general y en específico que los recursos públicos no cumplan con los fines por los cuales fueron establecidos, es lo que impide que exista un Estado ineficiente y que muchas veces la sociedad dude de quienes lo integra, por lo que la corrupción no permite que existan las condiciones necesarias para que el Estado cumpla sus fines; por esta razón es fundamental que existan los mecanismos que inhiban este fenómeno entendiendo sus causas para prevenir que surja y se impregne en el desarrollo de las funciones de la administración pública; señalando cuales son estos mecanismos fundamentales el maestro Oscar Guerra:

*“Los mecanismos fundamentales para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción son la fiscalización y la sanción, de la transparencia y la administración y conservación de los archivos institucionales”*<sup>43</sup>.

Estos son los pilares en los que debe desarrollarse cualquier intento de control sobre el surgimiento de la corrupción; sin embargo, su combate va más allá del establecimiento de estos puntos, ya que resulta imperioso entender las razones expuestas por las cuales surge la corrupción.

### 2.3 Acto de corrupción y estado de corrupción, ¿Cuál es la realidad en México?

Después de intentar definir lo que es la corrupción, diferenciándola de la corrupción administrativa en sentido estricto, y de dar una explicación acerca de las causas que lo generan y como combatirlas; ahora corresponde abordar el tema sobre una distinción relevante para esta investigación, dado que ayudará a dimensionar el

---

<sup>42</sup> Aguilar Gutiérrez, Lilia, Op. Cit., p. 33.

<sup>43</sup> Guerra Ford, Óscar, *Medios y mecanismos para combatir la corrupción* Reimpresión coordinadores: Salazar Ugarte, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco y Flores Mendoza, Imer Benjamin Editorial Jurídicas, México 2008. pp. 150 y 151.

problema y por ende permitirá que pueda ser combatido de la mejor manera; esta distinción versa sobre actos de corrupción y el estado de corrupción.

En lo desarrollado anteriormente, pudimos desglosar los elementos y analizar las causas que conforman a la corrupción administrativa, por lo que estas nociones nos ayudaran a visualizar los aspectos que pretendemos distinguir; dado que la corrupción administrativa surge a partir de la implementación de un Estado organizado con base al establecimiento de la administración pública y de la normatividad específica que determina las funciones de todas las dependencias y organismos que la componen; tal como lo señala el maestro Carlos Reta:

*“Los conceptos sobre corrupción administrativa se desarrollaron inicialmente en torno a la idea de que el cargo se utiliza para obtener beneficios privados. Esto tiene connotaciones particulares, pues el concepto basado en el cargo se construyó a partir de la consolidación del Estado nación moderno y la profesionalización de la administración pública; pero lo más relevante es que tal concepto permitió el establecimiento de “una ingeniería institucional contra la corrupción” que se considera efectiva, y puede seguirlo siendo en la medida en que la conducta individual se apegue a las normas y reglas que se especifican sobre el cargo”<sup>44</sup>.*

Esta ingeniería institucional contra la corrupción administrativa, se encuentra visualizada en inhibir los actos en los que se dan los actos de corrupción; cuando un sujeto pasivo, normalmente el servidor público, dentro de las facultades que le confiere su cargo infringe el correcto desarrollo de estas con la finalidad de obtener un beneficio personal ofrecido por un sujeto activo, normalmente un particular, que se encontrará beneficiado en sus pretensiones por infringir la ley.

Sin embargo, no contempla los casos en los que estos actos de corrupción son tan normalizados dentro de alguna dependencia que incluso ya existe un sistema establecido y una forma de operar los actos de corrupción impregnado dentro de la cotidianeidad de los actos administrativos; siendo este aspecto el elemento distintivo entre un acto de corrupción y un estado de corrupción, diferenciándolos el maestro Basílico de la siguiente forma:

*“Debemos diferenciar entre lo que se conoce como acto de corrupción y estado de corrupción. En cuanto al primero, ya hemos visto que se trata de una*

---

<sup>44</sup> Reta Martínez, Carlos; Op. Cit., p. 82.

*conducta que implica la solución irregular de un conflicto de intereses, el cual tiene lugar cuando una persona obligada legalmente hacia un interés ajeno lo pospone en función de un interés propio. Por otra parte, cuando nos referimos al estado de corrupción, se intenta caracterizar una situación en la que los actos de corrupción se erigen y despliegan de manera habitual; producen así un escenario donde la corrupción se convierte en sistema y dan lugar a lo que también se denomina sistema institucionalizado de corrupción”<sup>45</sup>.*

Tal como lo refiere el maestro, el acto de corrupción es un aspecto elemental de cómo opera la corrupción administrativa y que es al que normalmente se enfocan todas las leyes y sistemas que pretenden combatir y a la larga erradicar la corrupción; sin embargo, existe el estado de corrupción que es este mismo acto de corrupción, pero ya maximizado e impregnado como sistema y modus operandi dentro de las dependencias que integran la administración pública.

Este tipo de circunstancias por medio de las cuales se crea la corrupción administrativa como un estado normalizado de actuación de los servidores públicos, conduciéndose estas por medio de la importancia que muchas veces el servidor público le da en realizar favores a personas cercanas a él, y que tienen directa relación con este grupo. Refiriéndose a esta situación el maestro Basílico:

*“En México adquieren especial relevancia las relaciones personales, a tal punto que los funcionarios públicos vulneran determinadas reglas con el objetivo de dar cumplimiento a una solicitud familiar o de un allegado. Este grado de personalismo y de lealtad con la familia y con aquellos individuos relacionados mediante vínculos de amistad no se verifica con respecto al gobierno o entidad administrativa al cual pertenece el servidor público, circunstancia que presenta una directa relación con el nivel de corrupción estatal existente”<sup>46</sup>.*

Justamente este es uno de los focos principales por los cuales se desenvuelve la corrupción en México, encontrándonos una realidad donde el servidor público parece ser que su lealtad está más asemejada a cumplir con las demandas del grupo el cual le dio oportunidad de ocupar la plaza o de beneficiar a cualquier persona con la que tenga alguna relación personal, que de realizar sus funciones conforme a derecho.

---

<sup>45</sup> Basílico, Ricardo, Op. Cit. p.79.

<sup>46</sup> Ibidem. p. 106.

Si se analiza casi todos los casos de corrupción tienen este común denominador, siendo el compadrazgo y el nepotismo lo que más caracteriza al abuso que realizan ciertos funcionarios los cuales han sido investigados por usar estas prácticas; siendo esta situación la que ha determinado el andar de la burocracia la cual se encuentra normalizada y establecida incluso como sistema operador dentro de la administración pública; existiendo esta situación, el servicio público difícilmente puede realizar las funciones y alcanzar los fines por los cuales se justifica su existencia; dado que nos encontramos ante un sector gobernante que pretende servirse del estado y no servir a los gobernados; explicando este aspecto la maestra Aguilar de la siguiente forma:

*“Los escándalos políticos que han ocurrido últimamente en nuestro país demuestran la prevalencia de intereses personales en la esfera política, he ahí nuestro primer obstáculo. Esto es doblemente grave, porque no sólo comenten un acto de corrupción siendo servidores públicos, sino que en la clase política, recae la conducción del país, las decisiones que toman deberían servir al mejoramiento de la sociedad en general y sobre todo de los sectores vulnerables”<sup>47</sup>.*

Por lo aseverado por la maestra, podemos confirmar que uno de los grandes males que fomentan el surgimiento de la corrupción es esta ideología, que permea en una situación que raya en la concepción cultural del mexicano de como son y deben hacerse las cosas, donde se anteponga el interés personal al colectivo; evidenciándose de manera más notoria en la clase política siendo aquellas personas que toman las decisiones fundamentales para la conducción del país.

Lo que genera que la situación sea mucho más grave porque esas mismas decisiones no son tomadas con base en crear igualdad de condiciones entre los mexicanos; situación que penosamente se encuentra tan normalizada dentro del servicio público que inclusive se aplica por inercia, lo que fomenta la corrupción por sistema en la que se conduce la administración pública.

Por lo tanto, el contar con una estrategia adecuada del combate a la corrupción resulta fundamental para revertir la realidad social del país; por lo que la manera

---

<sup>47</sup> Aguilar Gutiérrez, Lilia, Op. Cit, p. 38.

correcta de enfrentar los problemas que nos aquejan es primeramente conociendo nuestra realidad y, en base a ese conocimiento, confrontar los problemas con sistemas que estén plenamente vinculados con el combate a la corrupción, aseverando esta situación el maestro Felipe Betancourt:

*“Toda esta Realidad sintomática de una preocupante descomposición social que podría representar un obstáculo formidable al desarrollo económico, social y político de nuestro país. En efecto, la creciente violencia del crimen organizado, la estructural debilidad del Estado mexicano para proteger los bienes jurídicos de sus habitantes, la profunda división de la sociedad y la gran desconfianza social provocada por la corrupción y la estructural incapacidad del Estado mexicano para hacer valer el Estado de derecho, constituyen grandes desafíos contemporáneos para lograr el desarrollo económico, social y político de nuestro país”<sup>48</sup>.*

Con base en esto, podemos determinar que el combate a la corrupción es determinante para el desarrollo del país, dado que de su gradual erradicación depende el crecimiento social en varios aspectos; dado que la ausencia o la presencia de corrupción en el país será directamente proporcional a la confianza que los gobernados tenga en las instituciones que les gobiernen y que brinden los servicios que requieren y en la propia eficiencia de estas mismas instituciones.

## 2.4 Conclusiones del Capítulo

Después de analizar las diferentes posturas que se tienen sobre el concepto de corrupción, en cuanto a sus elementos que la conforma y su especificación cuando esta se da en el servicio público, es importante resaltar que la corrupción más allá de lo permeada que está en la sociedad como forma de conseguir fines determinados e inclusive hasta como una manera natural de interacción entre personas; esta principalmente debe ser entendida como una medio por el cual los sujetos involucrados busca un beneficio, muchas veces indebido, a costa de

---

<sup>48</sup> Betancourt Higareda, Felipe Carlos “El impacto del mal diseño institucional en la corrupción y la debilidad del Estado de Derecho en México” p.16. En Cruz Martínez, Enrique (coordinador), Por una nueva ética de lo público en México: experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental, editorial fontamara. México, Ciudad de México.

vulnerar alguna norma jurídica que esté regulando cualquier actuación en específico.

En consecuencia, la corrupción puede ser definida como aquel fenómeno de interacción social que, con la finalidad de obtener algún beneficio personal, se vulnera de manera alevosa una norma jurídica y que esta vulneración afecta a la sociedad determinantemente; diferenciándose de la corrupción administrativa en que esta se desarrolla dentro de la administración pública siendo el servidor público el que se beneficia directamente de su cargo haciendo uso de sus facultades para infringir la norma jurídica.

Originándose la corrupción por múltiples factores, siendo en la corrupción administrativa tres factores esenciales, como el poder que se le atribuye al servidor público cuando ocupa algún cargo, la falta de una estructura de procesos burocráticos eficientes y la búsqueda de una mejor calidad de vida por parte de quien ejerza el cargo.

Por lo tanto, las causas que generan la corrupción son en gran parte identificables y pueden ser congregadas en estos tres grandes rubros que determinan notablemente la falta de eficiencia administrativa y, por ende, que el Estado no cumpla con los fines encomendados, por lo que el problema que genera el fenómeno de la corrupción no únicamente debe ser visualizado en cuanto la violación a la normatividad sino como un cáncer que impide que el Estado cumpla sus funciones.

Es fundamental que se distinga entre un acto de corrupción y un estado de corrupción para dimensionar el problema y analizar cómo es que este se desarrolla y desenvuelve dentro de la administración pública mexicana; el hacer estas distinciones y enfocarlas en la realidad del país es de gran ayuda para entender el problema; siendo que en México que la corrupción administrativa se desenvuelve ya como un estado normalizado de corrupción y que ya se visualiza como el medio idóneo para conseguir los fines que cada quien determine teniendo que pasar por encima de la norma jurídica.

### 3 CAPÍTULO III “EL DEBER JURÍDICO GUBERNAMENTAL, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA SU CUMPLIMIENTO”

Habiendo establecido en los capítulos anteriores las premisas principales para esta investigación, siendo que en el primer capítulo se estableció el problema vigente de corrupción que se encuentra la gobernabilidad mexicana, en la que existen prácticas que imposibilitan el correcto funcionamiento de la administración pública y que los recursos públicos se destinen hacia las funciones y los planes a los que son originalmente destinados, lo que conlleva a que la rendición de cuentas en este país no se lleve a cabo conforme lo exige la sociedad.

Estableciendo como principal problema la ausencia de una teoría sobre la corrupción que ayude a determinar la estrategia tanto estructural como ideológica para combatirla y que esta sirva como brújula para en causar esta lucha a una disminución gradual del fenómeno de la corrupción; utilizando para estos fines la teoría del deber jurídico del maestro Gutiérrez y González y la teoría democrática de Giovanni Sartori, tomando la primera como parte ideológica y como parte estructural la segunda, todo esto con la finalidad de crear una dogmática jurídica que sea principio y fin de cualquier ley o sistema que pretenda combatir la corrupción.

Ya en lo referente al segundo capítulo, se abordó el tema de la naturaleza de la corrupción aportando ideas que pueden complementar una noción de definición la misma, así como las causas que la originan y la manera en las que se pueden contrarrestar y por último estableciendo distinciones fundamentales en las que se debe diferenciar entre corrupción en un sentido genérico y la corrupción administrativa dentro lo que corresponde a temas ejecutivos de la gobernabilidad, como también lo es la diferenciación entre los actos de corrupción y el estado de corrupción.

Contando con los análisis mencionados, surge la pregunta de qué manera tanto el marco teórico desglosado así como el determinar la naturaleza de la corrupción,

pueden ayudar al combate a la misma y como estos pueden ser enfocados en lo que son los actos administrativos y la cotidianeidad burocrática, para lo cual estableceremos lo que es el deber jurídico gubernamental estableciéndolo como ese vínculo entre gobernantes y gobernados surgiendo a través de la democracia, y la amplitud y transcendencia de la rendición de cuentas en el combate a la corrupción.

La metodología empleada para el desarrollo de este capítulo, se utilizará el método exegético para desentrañar la esencia de los conceptos que se mencionarán a continuación, así como el analógico para equiparar las teorías desarrolladas en el primer capítulo para dar un esbozo de los elementos que pueden conformar una teoría de las sanciones administrativas.

### 3.1 Violación a la norma jurídica administrativa.

Para comenzar a desglosar lo que es el vínculo jurídico que existe entre gobernantes y gobernados en todo Estado democrático, y como la corrupción administrativa es el obstáculo principal para que el primero incumpla con las obligaciones conferidas por el segundo; esto se da cuando existe una violación a la norma jurídica administrativa.

Distinción fundamental dado que la corrupción, como ya se analizó anteriormente, se da en diferentes ámbitos por lo que es necesario focalizarla en la vulneración específica de la normatividad administrativa; distinguiéndola no sólo de normas jurídicas de alguna materia en específico, sino también de aquellas que impliquen algún sentido de moralidad que se pretendan aplicar en todos los ámbitos; tal como lo señala el maestro Rodolfo Vázquez:

*“Es de suma importancia para entender el fenómeno de la corrupción que se vea la diferencia entra la violación de un sistema de reglas vigente y la violación de un sistema de reglas morales con pretensiones de universalidad”<sup>49</sup>.*

Por lo que, al hablar de corrupción administrativa nos enfocaremos en hablar sobre la violación a las normas jurídicas administrativas haciendo a un lado los campos de desarrollo de la corrupción en la materia donde se pretenda combatir este fenómeno, tanto en otros ámbitos jurídicos como en los morales; dado que nos referimos a esferas materiales distintas donde el cometer algún acto de corrupción va a tener implicaciones diferentes.

En efecto, por la condición polifacética que posee el fenómeno de la corrupción debe ser entendido y desglosado dependiendo de la norma jurídica infringida; si bien es cierto que una o varias normas jurídicas la combatirán cada una de ellas tiene una distinción que debe determinar la consecuencia jurídica que acarreará su incumplimiento o vulneración.

En consecuencia, nos encontramos en una situación donde un mismo fenómeno, como lo es la corrupción, está siendo confrontado por varias normas jurídicas con efectos e inclusive naturalezas diversas; teniendo un sistema que combata la corrupción conformado con un conjunto de subsistemas que lo confrontaran dependiendo de la naturaleza del ámbito del que se trate, concordando con esta afirmación el maestro Vázquez:

*“El conflicto del corrupto se traduce, entonces, en aprender a conciliar la existencia simultánea del sistema de reglas vigente con su propio subsistema de corrupción que le reporta grandes provechos”<sup>50</sup>.*

Esté sistema integrado por varias normas jurídica deben de combatir, mediante la naturaleza de su rama y aplicación y de los efectos jurídicos que generen, el estado de corrupción en el cual se encuentra la administración pública en México; cada una deberá combatir la corrupción sin que exista alguna falta de distinción entre

---

<sup>49</sup> Vázquez, Rodolfo. *Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos*. Revista: Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Núm. 30, 2007, México. p. 216.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 217.

normas jurídicas y o una usurpación en cuanto a la aplicación de las mismas y a la esfera jurídica que regulan.

Esta confusión y la falta de un régimen teórico que determine cuál es la naturaleza de la norma jurídica aplicable y cuáles son los efectos jurídicos que generen; es uno de los principales problemas que han existido, queriéndose establecer consecuencias distintas a la naturaleza de la norma administrativa y del ámbito de su aplicación; tal es así que se ha visualizado la aplicación de sanciones primigeniamente en ámbitos diversos que, si bien tienen relación con la acción u omisión ilegalmente cometida, dejan a un lado y desnaturalizan el ámbito material de validez de la norma administrativa, Afirmando esta situación el maestro Carlos Reta:

*“A fin de reprimir las faltas que cometen o pueden cometer los servidores públicos, se han establecido regímenes disciplinarios y se ha definido la responsabilidad (penal y civil) a que deben responder por los daños causados en el ejercicio de su función”<sup>51</sup>.*

Es cierto que una falta administrativa, como lo es un acto de corrupción, puede derivar en alguna responsabilidad civil dado que le puede generar la obligación de reparar el daño<sup>52</sup> o puede derivar en una conducta antijurídica que pueda encuadrar en algún tipo penal que conforme cualquier delito; sin embargo, se deja a un lado los efectos jurídicos que genera la propia sanción administrativa que con lleva y que sus efectos y su naturaleza son distintos a lo civil o lo penal.

Por lo tanto, es de destacar que los actos de corrupción, por las muchas situaciones en que se generan y la naturaleza polifacética que posee, pueden ser sancionados y combatidos por diversas materias; sin embargo, es fundamental que para que las sanciones generen el efecto deseado, los casos de corrupción sean investigados, procesados y sancionados conforme a la naturaleza de la rama del derecho al que se trate y a la esfera jurídica a la cual se pretenda sancionar al servidor público.

---

<sup>51</sup> Reta Martínez, Carlos, Op. Cit., p. 84.

<sup>52</sup> Este tipo de resarcimiento del daño, se da a través de un crédito fiscal emitido contra el servidor público principalmente en casos de desvíos de recursos públicos; sin embargo, a pesar de que se rige mediante la normatividad fiscal de manera adjetiva, cuando menos, el resarcimiento del daño es meramente civil por naturaleza.

Esto quiere decir que un acto de corrupción debe ser sustanciado por diversas materias aunque se trate del mismo acto; dado que de la acción u omisión cometida por el servidor público puede derivar en diversas responsabilidades tanto civiles, como penales, como administrativas, como fiscales e inclusive políticas; y cada una de estas responsabilidades debe poseer sus propios procedimientos y tipos de sanción que vayan de acuerdo a su naturaleza, a la esfera jurídica que cada materia regula del individuo y los fines que cada rama persigue<sup>53</sup>.

Otro aspecto a considerar dentro de las violaciones a las norma jurídicas administrativas, tiene que ver con situaciones que van más allá de lo jurídico y tienen que ver más que nada por las políticas generadas dentro de la burocracia mexicana; políticas que son afines a favorecer casos o personas en específico, donde la aplicación de la ley no es igual para todos los actos que realiza el servidor público, velando más por los intereses de las personas o de los casos en específico que del contenido de la ley e incluso vulnerando las funciones conferidas a su cargo; explicando esta situación de manera más específica el maestro Pedro Gerson:

*El opuesto de corrupción es la imparcialidad en los procesos políticos. Esto quiere decir que las decisiones públicas se tomen sin que importen las particularidades del caso; es decir, que no se hagan excepciones por compadrazgos, amistades ni otros criterios. El objetivo es que solo lo que está explícitamente en la ley oriente el funcionamiento del sector público. La corrupción es, por ende, la aplicación parcial de lo estipulado en la ley. El tráfico de influencias, los sobornos, los moches, los favores, la discrecionalidad, el nepotismo, el clientelismo y el favoritismo están prohibidos por que implican una aplicación diferencial y discriminatoria del Estado de derecho<sup>54</sup>.*

Este factor indudablemente es uno de los detonantes de la corrupción y una desviación hacia los fines por los cuales es creada la administración pública, situación que debe ser controlado existiendo un mayor rigor y control con el tráfico

---

<sup>53</sup> Podrá pensar el lector, contando con argumentos para tener esta postura, que un acto que sea procesado por más procedimientos puede resultar en una violación a las garantías individuales comprendidas dentro de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, esto no ocurre cuando se especifica en la ley que un acto puede derivar en diversas responsabilidades de distintas materias, por lo que al establecer procedimientos diferentes entre sí no se vulnera el principio constitucional “*non bis in idem*”.

<sup>54</sup> Gerson, Pedro, La trampa de la corrupción en México, Revista Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 15, Nº. 3, 2015, México. p. 21.

de influencias y con los conflictos de intereses en los que se pueda involucrar la función del servidor público.

Sin embargo, la pregunta surge en cuanto a cómo se puede, al menos, controlarse este tipo de prácticas dada la complejidad de este factor y su dificultad que atañe el confrontarlo; un punto fundamental para trazar un plan efectivo que pueda ir erradicando este factor es el entender cómo surge el mismo y bajo que atribuciones que posee el servidor público este factor es fomentado; explicándolo mediante una fórmula simple, pero a la vez sustancial el maestro Robert Klitgaard:

*“Corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de la obligación de dar cuentas) por la decisión pública”<sup>55</sup>.*

Desglosando el contenido de esta fórmula, podemos representarla gráficamente de la siguiente manera:

(Monopolio de la decisión pública + Discrecionalidad de la decisión pública – Responsabilidad) \* Decisión pública = Corrupción.

Los componentes que determinan el surgimiento de la corrupción son, por un lado la decisión pública; elemento que se repite en dos ocasiones el cual puede ser definido como la facultad de asumir determinaciones que tiene un impacto parcial o definitivo, mediato o inmediato sobre la población o en un sector o ámbito de la misma; estas decisiones son a final de cuentas una de las facultades más importantes que posee cualquier servidor público, dado que la manera y la visión en cuanto a cómo él las tome, tendrá determinaran en mayor o menor medida a la sociedad.

En cuanto a las palabras que son utilizadas como adjetivos a la Decisión Pública, tenemos al Monopolio atribuyéndolo como una facultad exclusiva que tiene el

---

<sup>55</sup> Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*, buenos aires, Argentina, 1988. pp. 74 y 75.

servidor público de tomar esas decisiones sin que exista algún intermediario que determine o influya en esa decisión.

Otro concepto es la discrecionalidad de esa decisión pública, concepto que puede definirse como aquella secrecía o discrecionalidad que existe al momento de informar sobre algún acto, en este caso, de la misma decisión pública; elemento que tiene que ver directamente e inclusive puede ser equiparado a la transparencia que debe prevalecer en todos los actos administrativos.

Por último, tenemos el concepto de Responsabilidad la cual el autor aclara que es “la obligación de dar cuentas”, siendo el punto álgido dado que tiene relación directa con la rendición de cuentas dado que de este concepto surge el deber jurídico público de los servidores públicos con el Estado y del Estado con los gobernados a través del régimen democrático por medio del cual se establece, temas que abordaremos en la siguiente sección de este capítulo.

### 3.2 Rendición de cuentas, transparencia y la contraloría social como participación ciudadana.

Dentro del engranaje que compone la operación antes descrita, uno de los elementos fundamentales para combatir la corrupción es justamente la ausencia de responsabilidad, entendida como la obligación que tiene todo el servidor público para dar a conocer todas sus actuaciones, la información que posee y su patrimonio; en resumidas cuentas, nos referimos a la Rendición de Cuentas.

El simple concepto tiene diversas aristas y vertientes dependiendo del enfoque desde el que se le pretenda estudiar, ya que existe diversos ámbitos que una persona se encuentra obligada en brindar información sobre sus actuaciones, las acciones realizadas por algún subordinado o por alguien que detente cualquier cargo de poder, tal como lo señala la maestra Patricia Kurczyn:

*“Rendir cuentas es un concepto que tiene varias acepciones según el campo de su aplicación o según el sentido mismo que se quiere proporcionar. Rinden cuentas los empleados frente al empleador; el contribuyente al sistema de*

*administración tributaria; el administrador de fondos para el retiro a los ahorradores; el banco a sus cuentahabientes; el secretario del sindicato a sus agremiados, y por supuesto los políticos a la ciudadanía*<sup>56</sup>.

La rendición de cuentas puede ser entendida de manera general como el constreñimiento que tiene cualquier persona con algún trabajo o estatus determinado a dar una explicación informada sobre las actuaciones que realizado en razón de las atribuciones que le confiere ese trabajo o estatus; en consecuencia y especificando el concepto a los servidores públicos, la rendición de cuentas es el constreñimiento que tiene el servidor público de rendir información acerca de su trabajo y como ha ido cumpliendo con las obligaciones conferidas a su cargo.

Existen varios puntos de vista en el que puede ser entendida la rendición de cuentas; el más común es entenderlo como la obligación que tiene el gobernante de dar a conocer las acciones realizadas durante su encargo y el patrimonio que posee el cual debe comprobar que es directamente proporcional a las percepciones que percibe; sin embargo, este concepto termina pecando de oscuro y superficial teniendo mayores implicaciones el rendir cuentas, manifestando esta situación el maestro Andreas Schedler al referirse al concepto en cuestión:

*“La rendición de cuentas es un acto administrativo mediante el cual los servidores públicos y los políticos informan sobre sus acciones y las justifican ante la sociedad; por ejemplo: “que hice, como lo hice, porque lo hice y para que lo hice”. Pero no se trata nada más de informar y justificar las acciones, también implica ofrecer toda la información que requiera la sociedad sobre la gestión pública, responder a preguntas incómodas y recibir una sanción si se ha cometido una infracción a la ley o un acto ilícito que pueda derivar en corrupción*<sup>57</sup>.

En referencia a lo expuesto por el maestro, afirmamos que la rendición de cuentas no únicamente abarca aspectos concretos acerca de brindar información sobre su cargo sino también a dar una justificación de porque realizó los actos administrativos que decidió realizar explicando detenidamente las acciones realizadas, las razones por las que se hicieron, los modos y las finalidades perseguidas para su realización todos orientado a que la sociedad conozca sobre

---

<sup>56</sup> Kurczyn Villalobos, Patricia, *Rendición de cuentas y Combate a la Corrupción*, Editorial Jurídicas 2017. p. 119 y 120.

<sup>57</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Editorial IFAI, 2004, p. 13.

las actuaciones de su gobierno fundamentándose para esto en principios democráticos en los que se crea y fundamenta la rendición de cuentas, este mismo principio obliga también al ofrecimiento de toda la información que la sociedad requiera referente tanto al cargo del servidor público como incluso algunos aspectos de su vida personal.

Principio que evidentemente debe de estar acompañado por un sistema sancionatorio que vigile y regule las actuaciones de los servidores y establezca los parámetros que determinen como se desarrollarán todos y cada uno de los componentes que integran a la rendición de cuentas, elemento crucial para darle un carácter coercitivo a la rendición de cuentas dentro de las funciones realizadas en la administración pública.

Por lo tanto, la rendición de cuentas debe contar con sistemas regulatorios que fomenten y regulen su práctica orientándolos directamente en satisfacer las necesidades de la sociedad y permita que los servidores públicos cumplan con la función de dar a conocer sus actuaciones, expresando más detalladamente este punto el maestro Sergio López Ayllon en su definición de rendición de cuentas:

*“Rendición de cuentas: el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen, por ello debe ser diseñada y practicada como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí misma. Es, además, una política que esencialmente ha de tener una vocación pública y no meramente burocrática”<sup>58</sup>.*

Como lo expresa el maestro, estos sistemas (normas, procedimientos e instituciones) que regulen la rendición de cuentas deben contener un carácter ideológico que vaya encaminado al fortalecimiento de la administración pública y a que esta sirva a la gente; por ende, tiene que ir más allá del establecimiento de procedimientos preventivos y sancionatorios de los actos de corrupción y de la regulación de la eficiencia burocrática.

---

<sup>58</sup> López Ayllon, Sergio y Merino Huerta, Mauricio *La rendición de cuentas en México perspectiva y retos*, sfp. México, 2009 p. 16.

Esta ausencia de un carácter ideológico y de una estructura teórica sólida es lo que permite que la corrupción se encuentre adentrada tan profundamente en el que hacer de la administración pública; inclusive el mismo sistema regulatorio vigente paradójicamente fomenta la existencia de los actos de corrupción dándoles estructura al propio estado de corrupción por el que se soportan y se desenvuelven, tal como lo señala el maestro Vázquez referente a como el servidor público corrupto logra sus objetivos.

*“El conflicto del corrupto se traduce, entonces en aprender a conciliar la existencia simultánea del sistema de reglas vigente con su propio subsistema de corrupción que le reporta grandes provechos ¿Cómo logra este objetivo? Básicamente de dos maneras, complementarias: a) adhiriendo retóricamente (léase simbólicamente y cínicamente) al sistema de reglas vigente, y b) creando una red de complicidad entre los beneficios del subsistema de corrupción”<sup>59</sup>.*

De acuerdo a lo explicado por el maestro, la administración pública se encuentra en un estado de corrupción cuando cualquier acto de corrupción está compaginado y encuadrado a la norma jurídica que establece los fundamentos para que se lleven a cabo los actos administrativos y que este mismo subsistema que crea el estado de corrupción resulte más beneficioso seguirlo que el propio sistema normativo que lo combate.

Por lo tanto, para que pueda ser erradicado el problema del estado de corrupción y que existan mecanismos eficientes para que se lleve a cabo la rendición de cuentas, es necesario darle fuerza a una institución supragubernamental que vigile y controle ambos aspectos, entendiendo la ausencia ideológica estructural en el combate a la corrupción y a la rendición de cuentas, y que, al mismo tiempo, permita que la sociedad tenga una participación activa para estos fines.

### 3.3 Participación ciudadana y transparencia.

En este apartado, abordaremos un tema que va directamente vinculado con la democratización en primera instancia de la administración pública y, en

---

<sup>59</sup> Vázquez, Rodolfo, Op. Cit., p. 217 y 218.

consecuencia, del combate a la corrupción; dado que al establecerse que la rendición de cuentas es la forma que tiene de cumplir los gobernantes con los gobernados ese vínculo jurídico que los une, y para que esto pueda cumplirse es necesario hablar de dos instituciones fundamentales para su desarrollo la contraloría social, la transparencia y el acceso a la información pública.

En lo referente a la contraloría social, es una institución que se ha ido desarrollando con el paso de los años como un medio de control alternativo de la actividad burocrática, donde la sociedad funge como órgano revisor de los casos de corrupción, donde la participación ciudadana es fundamental para la toma de decisiones referente a los casos donde se infrinjan normas administrativas, siendo más específica la maestra Lilia Aguilar:

*“Entre los espacios existentes de participación ciudadana están las contralorías sociales para programas sociales; la figura de testigos sociales para dar seguimiento a las licitaciones públicas y los ciudadanos en general pueden interponer denuncias ante los órganos internos de control o contralorías internas en caso de que consideren que algún servidor público haya incurrido con sus acciones u omisiones en una responsabilidad administrativa”<sup>60</sup>.*

Por lo expresado por la maestra, debe entenderse más allá de la misma institución que posee alguna función determinada; esta debe ser visualizada como un medio de control en el que la sociedad forma parte fundamental en cualquiera de las etapas donde tenga relación los actos administrativos que directamente impacten en la misma; esta falta de visión en cuanto a esta institución no permita que pueda ser proyectada mediante los alcances que pudiera tener tal como es señalado por la maestra Aguilar; la participación ciudadana puede ser contemplada no únicamente en cuanto a la interposición de denuncias sino en muchos ámbitos y etapas más del que hacer administrativo.

El carácter ideológico de la contraloría social, es justamente una de las claves para la democratización del combate a la corrupción propiciando la participación activa de la sociedad, dado que esta, al encontrarse una situación de imparcialidad

---

<sup>60</sup> Aguilar Gutiérrez, Lilia, *Causas y Soluciones para la corrupción en México*. Editorial Themis, México, 2010. p. 38.

sumado al interés directo que tenga sobre el cumplimiento de las funciones de los servidores públicos, se encuentra en una posición adecuada para emitir observaciones e incluso determinar las sanciones en los diversos procesos administrativos. Tal como lo señala la maestra Aguilar tomando de ejemplo la rendición de cuentas:

*“Un primer paso es crear espacio para la contraloría social en todos los recursos públicos que se ejerzan, de tal forma que se promueva tanto la participación ciudadana, como un mecanismo efectivo de combate a la corrupción. Conforme la participación ciudadana aumente, será posible cambiar también el espíritu social que debe permear en la clase política para poder generar cambios estructurales que disminuyan los índices de corrupción en el país”<sup>61</sup>.*

Como es afirmado, más que establecer como primordial la existencia de contralorías sociales dentro de la administración pública, lo que se debe fomentar es la participación ciudadana, permitiendo que el quehacer administrativo sea mucho más cercano a la sociedad y que esta tenga injerencia directa en los actos administrativos que emanen de la burocracia.

Sin embargo, un elemento esencial para que exista una sociedad más participativa es la existencia de procesos administrativos para que la misma cuente con información suficiente y fidedigna, facilitando de esta manera su acceso y su consulta, por lo que la transparencia y el acceso a la información pública son fundamentales para que exista una sociedad mucho más involucrada en la administración pública. Dado que sin no cuenta con información de calidad, resulta imposible que la participación ciudadana pueda involucrarse de manera fehaciente en el quehacer administrativo, tal como lo señala el maestro Óscar Guerra:

*“Pero más allá de la obligación legal, los gobernantes deben ampliar su oferta informativa y adelantarse a la demanda de información de los ciudadanos, lo que se ha denominado como transparencia proactiva. En cualquier caso, “si la transparencia se incrementa, también lo hace la credibilidad de los ciudadanos en el gobierno”<sup>62</sup>.*

---

<sup>61</sup> Ibidem, p. 40.

<sup>62</sup> Guerra, Óscar, Op. Cit., p. 153.

Esta transparencia proactiva que señala el autor citado, va más allá de que existan leyes o procedimientos establecidos para facilitar simplemente los documentos públicos; en lo que se tiene que enfocar la administración pública y los órganos encargados de combatir la corrupción es en crear una cultura de la transparencia, que permita la participación ciudadana para la correcta rendición de cuentas por parte del servidor público.

No basta con que existan cambios en las leyes de cualquier orden o cambios orgánicos dentro de la estructura de la administración pública, lo que necesariamente debe existir es un cambio de paradigma en el que el servidor público, los actos administrativos y las leyes que se promulguen; emane la voluntad política de cumplir con las obligaciones que los gobernantes tienen con los gobernados.

El hecho de que cualquier medio de control, de combate o de erradicación de la corrupción cuenten ideológica y estructuralmente con estos elementos, puede marcar una diferencia notable no únicamente en la propia creación de órganos y leyes sino también en la aplicación de las normas y en la realización de actos administrativos; especificando los efectos que puede generar el establecer estas premisas como directrices para confrontar la corrupción la maestra Patricia Kurczyn:

- A) *“Según se haga voluntariamente como forma política para ganar la confianza de la sociedad o de los votantes en particular o como el cumplimiento de una obligación legal. En el primer caso el ejemplo pueden ser los testimonios notariales de promesas de campaña política, y en el segundo, la obligación que la propia ley ordena.*
- B) *La forma de dar cuentas entre pares, como ocurre con los órganos internos de contraloría de las dependencias estatales y ante la Secretaría de la Función Pública, que es una rendición de cuentas horizontal, y cuando se hace luego ante la Auditoría Superior de la Federación como rendición de cuentas vertical. Forma que se aplica en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial, con los partidos políticos y con la propia sociedad civil. Igual ocurriría ahora con los sindicatos, que deben rendir cuentas de manera horizontal frente a sus agremiados y vertical ante autoridades diversas, de acuerdo a las reformas en materia de transparencia.*
- C) *Medio de control político. Desde el punto de vista de la ciencia política, la rendición de cuentas forma parte de los nuevos objetivos de los*

*gobiernos en todo el mundo, atendiendo a la intención de mantener a los gobernados informados sobre la aplicación de los recursos económicos, la instrumentación de políticas públicas y los resultados de las acciones emprendidas para atender las necesidades sociales y determinada problemática social. Con ello se trata de impedir la toma irresponsable de decisiones a nivel público, la desviación de recursos y la corrupción misma.*

- D) *Como medio de justificación. Dentro de las estrategias de gobernanza -- - donde intervienen gobernantes y gobernados--- la rendición de cuentas se convierte en un mecanismo para que las autoridades entendidas como sujetos obligados en materia de transparencia justifiquen su actuación, lo que permite elevar la legitimidad de la función pública y establecer nuevos mecanismos de gestión*<sup>63</sup>.

En lo que respecta a lo contemplado por el inciso A), contempla el carácter ideológico que comentábamos en el que los gobernantes deben actuar conforme al cumplimiento de las obligaciones que tienen con los gobernados, esto permitirá que la sociedad recupere la confianza en la administración pública como medio idóneo para fomentar su bienestar y, en consecuencia, exista armonía entre las partes y que los actos administrativos pueden llevar los cauces establecidos y puedan alcanzar los fines que se proponen.

En cuanto al inciso B) establece un punto neurálgico en cuanto a la estructura en que deben presentarse la rendición de cuentas denominándolos como vertical y horizontal, en el primer concepto la verticalidad se da cuando existe una relación de subordinación entre las partes, en este caso, entre gobernantes y gobernados donde ambos tienen obligaciones en común, en este caso, en rendir cuentas en cuanto a los gobernantes y en vigilar esas cuentas por parte de los gobernados; ya en lo que respecta a las relaciones horizontales estas se dan entre partes iguales jerárquicamente hablando como es entre órganos y dependencias, donde cada uno coadyuva al cumplimiento de la rendición de cuentas de los demás brinda información o desarrollando algún procedimiento que se encuentre dentro de sus facultades.

Analizando lo comprendido en el inciso C), se establece a la rendición de cuentas como un medio de control político más allá de visualizarlo como únicamente

---

<sup>63</sup> Kurczyn Villalobos, Patricia, Op. Cit. p. 122.

administrativo, en el que se establece la existencia de medidas que encausen a que la administración pública realice su trabajo adecuadamente y que los actos administrativos, los recursos públicos y la implementación de políticas públicas concretas vayan destinadas al beneficio de la sociedad; por lo que más allá de contemplar a la rendición de cuentas como una medida de control y es un método para que la administración pública cumpla sus fines.

Finalmente en lo que concierne a lo expresado en el inciso D), señala el alcance y las dimensiones que tiene la rendición de cuentas, dado que esta no se debe limitar únicamente en explicar cuáles fueron los actos administrativos realizados por los servidores públicos sino también que se justifique porque se realizaron esos determinados actos en cuanto a su legalidad y pertinencia dependiendo el caso en concreto; esto permitirá que la administración pública se legitime en cuanto a su actuaciones y exista mayor certeza en cuanto a la facultad de asumir decisiones públicas y a la calidad de las mismas.

Como podemos observar, el establecer la transparencia y la rendición de cuentas enfocados en la participación ciudadana son la clave para un combate eficiente para la corrupción; sin embargo, estos elementos necesitan de una base teórica que les de sustento y que fundamente su aplicación, el cual sugerimos que encuentre su sustento con base en lo que denominaremos el Deber Jurídico Gubernamental.

### 3.4 El Deber Jurídico Gubernamental.

En este apartado del capítulo, después de haber indagado en lo que referente a la violación de la norma administrativa y de la rendición de cuentas junto con la transparencia como medio para combatir e impedir esa violación, corresponde abordar uno de los temas torales de esta investigación, siendo este el definir y desmenuzar lo que es el Deber Jurídico Gubernamental.

Este concepto es una derivación que nosotros hacemos de una de las especies que integra la teoría del deber jurídico del maestro Ernesto Gutiérrez y González, como lo es el deber jurídico en sentido estricto al ámbito de los actos administrativos concretamente de la actividad burocrática, siendo definido este concepto que derivamos del concepto de deber jurídico, como la determinación de la conducta del sujeto de derecho dentro de la sociedad influenciada por la norma jurídica, existiendo una contraparte donde su esfera jurídico-social es alterada por esta conducta, creando así un vínculo jurídico entre las partes, vínculo que se crea a través del principio originador del Estado como lo es la democracia.

Las partes fueron identificadas como la parte gobernante (entendiendo dentro de este grupo a cualquier persona que desempeñe algún cargo público) y a los gobernados (entiendo a cualquier ciudadano que se dependiente, directa o indirectamente, de las decisiones públicas que asuman los primeros). Justamente en esta simbiosis de estas partes, es en donde surgen los actos de corrupción cuando la normatividad no es creada, interpretada o aplicada mediante estas premisas, debiendo necesariamente existir un método coercitivo que las inhiba; tal como lo señala el maestro Óscar Guerra:

*“Las sanciones son indispensables para inhibir los actos de corrupción. Si el servidor público tiene la certeza de que, al cometer un acto de corrupción, va a ser castigado, pensará dos veces antes de arriesgarse a realizarlo. De ahí la importancia de que lo ilícitos o actos de corrupción a la gravedad de la falta. De lo contrario, nunca se inhibirán los actos de corrupción”<sup>64</sup>.*

Al establecer un método coercitivo para que exista el cumplimiento forzoso del deber jurídico gubernamental que determina la conducta del servidor público, se encuentra establecido que esa conducta que transgrede la norma administrativa es un hecho ilícito administrativo en este caso; lo que genera una responsabilidad administrativa a cargo del servidor público que, en consecuencia, le acarrea algún tipo de sanción que afecte directamente a su esfera como persona que ocupa un cargo dentro de la administración pública e inclusive a su patrimonio.

---

<sup>64</sup> Guerra Ford, Óscar, Op. Cit. p. 152.

### 3.4.1 El acto de corrupción como hecho ilícito administrativo.

Al existir el deber jurídico gubernamental del servidor público de observar la ley para la ejecución de sus funciones en cuanto a las facultades que le confiere su cargo; este es transgredido, y surge el vínculo coercitivo cuando surge un hecho ilícito que lo genera en razón de la inobservancia y la mala apreciación de la ley; siendo los actos de corrupción ese hecho ilícito que genera el vínculo obligatorio.

Un acto de corrupción es un hecho ilícito administrativo que transgrede el deber jurídico gubernamental que posee el servidor público al desempeñar las funciones y facultades que le confieren su cargo; desarrollándose los actos de corrupción en cuanto a la transgresión del deber jurídico que vulneran, en cuanto a los siguientes elementos descritos por Ricardo Basílico que desglosaremos cada uno:

*“Noción de corrupción a través de las siguientes propiedades relevantes:*

- a) Un acto de corrupción ---por acción u omisión—implica la violación de un deber posicional, es decir, de un deber impuesto por su cargo. Quienes se corrompen, transgreden determinadas reglas que ellas gobiernan el cargo que ostentan o la función que cumplen. Dichos agentes manifiestan, en ese sentido, una evidente actitud de deslealtad hacia la regla violada.*
- b) Para que exista un acto de corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia, el cual precisamente, resulta vulnerado conforme lo visto en el punto anterior. Por esa razón, la corrupción puede tener una naturaleza económica, política, jurídica o ética, o participar de estos distintos niveles a la vez, ello de acuerdo con el sistema normativo que resulta violentado.*
- c) Los actos de corrupción se encuentran siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. No es necesario que ese beneficio constituya una ganancia de carácter económico, sino que puede ser político, profesional o de otra índole.*
- d) Dichos actos tienden a realizarse en secreto o, al menos, en un marco de discreción. Ello se vincula con un intento por ocultar la acción corrupta, incluso cuando los actores tienen conocimiento de que la vulneración de las normas del sistema de referencia es de práctica común y que sólo excepcionalmente resulta sancionada. Es evidente que al implicar una actitud de deslealtad,*

*la corrupción conlleva una carga negativa y, por lo tanto, tiende a ser sustraída del conocimiento público*<sup>65</sup>.

El inciso A) señala el elemento esencial en el que se da la estructura a la violación del deber jurídico gubernamental donde existe la transgresión del servidor público de la norma administrativa a través del uso de las facultades que le son conferidas por su cargo; lo que denota un aprovechamiento ilícito a las funciones que realiza, lo cual lo hace acreedor una sanción.

En lo referente al inciso B), se observa la vinculación que posee el servidor público con la norma infringida y por ende con la sociedad a la que va dirigido el cumplimiento de la misma; siendo requisito esencial que para que se pueda hablar de un acto de corrupción es necesario que exista una norma jurídica infringida que refiera al deber jurídico gubernamental vulnerado.

Ya en lo respectivo al inciso C), habla acerca del beneficio que obtiene el servidor público al abusar de las funciones que le otorgan la norma jurídica infringida lo cual no se equipara a lo obtenido por las percepciones que recibe al ejercer su cargo; entendiéndose que estas percepciones pueden ser de cualquier tipo pero que siempre representaran un beneficio mayor para el servidor público que sus percepciones.

Finalmente refiriéndonos al contenido del inciso D), el autor habla brevemente sobre aspectos que están relacionados con la naturaleza de la corrupción; donde ese ambiente de secrecía de estos actos es uno de los elementos fundamentales para que estos puedan llevarse a cabo estando respaldados por un estado de corrupción dentro de la burocracia, demostrando que la vulneración del deber jurídico gubernamental se da en la falta de transparencia y el acceso de la ciudadanía a la información y a las actividades públicas son primordiales para cortar de tajo este ambiente de secrecía donde se desarrolla la corrupción.

Al existir un deber jurídico gubernamental entendido y establecido como tal en la normatividad administrativa, el vínculo jurídico que relacione al servidor público con la norma jurídica, que la normatividad entrañe las circunstancias que motiva al

---

<sup>65</sup> Basílico, Ricardo, Op. Cit. p. 78 y 79.

servidor público a cometer actos de corrupción y el entorno de secrecía en los que estos se da, estaremos hablando de una normatividad que encamine a que exista un real combate a la corrupción.

La ausencia de estos elementos teóricos en cualquier ordenamiento que pretenda erradicar el fenómeno de la corrupción, genera una notoria desnaturalización de los componentes normativos que integren el sistema nacional anticorrupción y, por ende, difícilmente cumplirá los objetivos por los cuales fue promulgada; provocando que estas leyes sean un simple paliativo al combate a la corrupción que impida que existan condiciones legales para no sólo combatir el fenómeno sino también la impunidad que este genera. Dado que la misma impunidad es justamente el detonante que justifica la existencia reiterada de los actos de corrupción.

*“La impunidad es la causa fundamental de que persista la corrupción. Al no haber castigo tras los escándalos de corrupción, no hay incentivos para que la gente deje de ser corrupta (tanto los funcionarios como los ciudadanos que son parte del problema). Aunque no hay datos confiables para saber cuánta corrupción no se castiga, precisamente porque el acto es ilícito y muchas veces no se detecta, si hay datos que apuntan a una impunidad rampante”<sup>66</sup>.*

La impunidad es exactamente uno de los temas que más preocupan en cuanto a lo referente al combate a la corrupción, ya que han existido distintas leyes, medios de control y procedimientos sancionatorios que buscan erradicar este fenómeno; sin embargo, sigue existiendo una ausencia severa de resultados que no han conducido a que se haya generado, al menos, una disminución paulatina del problema; debiéndose esto en gran parte a la ausencia de un sustento teórico que determine la ideología y la estructura que debe tener los medios que sean utilizados para el combate a la corrupción.

### 3.4.2 El daño y perjuicio.

Otro de los aspectos a considerar, son los elementos teóricos que deben ser utilizados para establecer las consecuencias que surgen cuando es cometido una

---

<sup>66</sup> Gerson, Pedro, Op. Cit. p. 21.

irregularidad administrativa, dado que del incumplimiento de la normatividad administrativa por parte del servidor público en el ejercicio de sus funciones trae consigo un detrimento en cuanto a las funciones y/o al patrimonio del estado y de los fines que este persigue.

Por lo que exista la necesidad de que en la normatividad administrativa se establezcan parámetros para determinar el daño y perjuicio que trae como consecuencia el cometer un hecho ilícito administrativo como lo son los actos de corrupción; la transgresión deber jurídico gubernamental debe existir un vínculo que atribuya de una medición precisa del nivel de responsabilidad administrativa que se la va a atribuir al servidor público; dado que en muchas leyes que pretenden combatir el fenómeno esto se determina de una manera independiente a los hechos ilícitos cometidos cuando existe una relación cercana entre causa y consecuencia, al mismo tiempo la sanción debe de tener esa misma naturaleza; determinando esta simbiosis el maestro Gutiérrez y González de la siguiente manera:

*“El daño y perjuicio que se causen, deben ser consecuencia directa e inmediata de la conducta ilícita de acción u omisión, y no presentarse como una consecuencia indirecta o mediata”<sup>67</sup>.*

La medida con la que se establezca la sanción administrativa al servidor público debe ser directamente proporcional al daño y perjuicio generado por el hecho ilícito administrativo que cometió, por lo que deben existir parámetros determinados que establezcan el grado de sanción a aplicar conforme al acto y a los efectos que provoco el mismo.

Dado que al buscar sancionar a un servidor público no únicamente se busca reprimir y condenar el hecho ilícito cometido por este con la finalidad de que no se transgreda la normatividad administrativa influenciando directamente la conducta del servidor público al momento de que realice cualquier acto administrativo; sino que también se pretende que exista una restitución de los hechos al estado en que se encontraban antes de que se transgrediera la norma administrativa y/o que

---

<sup>67</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, Op. Cit. p. 547.

exista una indemnización por los posibles beneficios a obtener en caso de que no se hubiera cometido la ilicitud<sup>68</sup>.

### 3.4.3 Culpabilidad.

Establecido teóricamente lo que es la reparación de las irregularidades cometidas por servidores públicos, determinando lo que es el daño y el perjuicio y como estos conceptos pueden ser utilizados para establecer una sanción correcta y justa dependiendo del daño infringido por el servidor público infractor; corresponde analizar el grado de participación de los servidores públicos en la comisión de hechos ilícitos administrativos.

Debe de considerarse el nivel de injerencia cuando existan dos o más servidores públicos involucrados en la comisión de un hecho ilícito administrativo, dado que es probado que cuando se cometen irregularidades administrativas en estas participan varios servidores públicos con distintas jerarquías y diferentes tipos de participación en el mismo, por lo que es necesario establecer grados de culpabilidad al momento de sancionar los hechos ilícitos administrativos, para desglosar este punto utilizaremos los grados de culpabilidad creados en el Derecho Romano los cuales son expuestos por el maestro Gutiérrez y González:

*“En Derecho Romano se conocieron dos clases de culpa:*

*A), Grave o Lata; y*

*B) Leve o Levis, que reportaba dos especies;*

*a). Culpa leve in abstracto;*

*b). Culpa leve in concreto.*

---

<sup>68</sup> Referente al punto del perjuicio cabe señalar, a efecto de que se entienda su naturaleza jurídica, esta se encuentra sujeta a una de las modalidades del negocio jurídico el cual es la condición suspensiva en la que el perjuicio se pagará únicamente cuando exista un daño de por medio que lo anteceda y origine; por lo que la obligación del pago del perjuicio se da, en materia administrativa, cuando exista una situación de hecho que pueda o haya podido generar algún beneficio para el Estado.

*A) Culpa Grave o lata.- Incurría en ella una persona cuando no tomaba las más elementales precauciones, en no hacer lo que todos considerarían necesario en casos análogos.*

*B) Culpa leve o levis.- Esta presenta dos variantes:*

*a) Culpa leve in abstracto--- Se incurría en ella cuando el deudor omitía los cuidados de un buen padre de familia, esto es, no ponía las atenciones que prestaría un hombre de diligencia común.*

*b) Culpa leve in concreto.—Se incurría en ella por no poner en el cuidado de la cosa, mayor diligencia de la que en forma normal ponía el “bonus pater familias”, en relación a las suyas<sup>69</sup>.*

Trasladando los niveles de culpa utilizados en el derecho romano al ámbito administrativo actual, podríamos determinar que en lo referente a la culpa “leve” se encontrarían los casos en general cuando algún servidor público, que tiene la responsabilidad de supervisar el trabajo del personal de alguna área en específico, en la que alguien del personal a su cuidado realizó algún hecho ilícito administrativo y su supervisor no impidió que esto sucediera, diferenciándose la culpa “leve” in abstracto e in concreto, cuando en el primer caso se hace referencia a la responsabilidad que tiene un director y subdirector de área referente a quien cometió la irregularidad y en el segundo caso al coordinador o el jefe de departamento que de manera directa tiene trato con el servidor público ejecutor.

Ya en lo referente a la culpabilidad “grave” análogamente podría determinarse que se adjudicaría al servidor público que directamente cometió la negligencia administrativa, al ejecutor del hecho ilícito y, por ende, responsable de la comisión de la irregularidad; por lo que dependiendo del tipo de culpabilidad se debería determinar la sanción a imponer.

Si bien es cierto, en las leyes que han regulado estas sanciones administrativas han clasificado los hechos ilícitos en graves y no graves; esta clasificación es enfocada en cuanto a la transgresión cometido, pero no a la participación de los servidores públicos descuidando el nivel de participación de estos y dejando la sanción a la deriva y a la sola determinación de la gravedad de la irregularidad, por

---

<sup>69</sup> Ibidem. p. 531.

lo que esta medición de responsabilidades administrativas es un eje que complementa la determinación de las sanciones allegándolas mucho a la forma en que se ejecutaron los hechos ilícitos existiendo paridad entre el tipo de participación de las personas vinculándolas con su nivel jerárquico y de ejecución de los hechos ilícitos.

#### 3.4.3.1 La Culpabilidad en la determinación del daño y perjuicio.

La determinación del daño y el perjuicio generado por el hecho ilícito administrativo, así como los tipos de culpabilidad de los servidores públicos que participan en la ejecución del mismo; son los ejes que deben de determinar primeramente la responsabilidad administrativa y por otro lado el tipo de sanción a imponer; sin embargo, el criterio que debe prevalecer al momento de graduar y determinar la responsabilidad administrativa y que sirve como guía para determinar ambos conceptos es el siguiente:

*“El autor de la acción u omisión la ley se considera como el que debe soportar la sanción del ordenamiento jurídico ante el hecho dañoso, el perjudicado por el hecho ilícito sólo tiene que probar que la conducta dañosa le es imputable al autor del hecho ilícito, para que sobre éste recaiga la responsabilidad por la reparación”<sup>70</sup>.*

Este principio trasladándolo al ámbito administrativo indica, que el grado de responsabilidad de la persona debe ser directamente proporcional al grado de participación de la ejecución del hecho ilícito administrativo y que debe de probarse el daño y perjuicio ocasionado por la parte afectada, en este caso por el Estado, a la persona que cometió la irregularidad para que en este recaiga la obligación de restituir las cosas al estado en que se encontraban y/o que exista una indemnización por el posible aprovechamiento de la situación si se hubiera realizado el acto de manera óptima y conforme a la normatividad administrativa.

---

<sup>70</sup> Ibidem. p. 550.

Cabe señalar que, si bien es cierto que la responsabilidad, y por tanto el tipo más alto de culpabilidad, debe recaer primordialmente en el ejecutor del hecho ilícito; también debe considerarse la posible subordinación que tiene el servidor público con sus superiores jerárquicos y que estos hayan ordenado la ejecución del acto al servidor público ejecutante.

En estos casos en particular, deben considerarse las circunstancias de modo para determinar el nivel de responsabilidad administrativa y, por ende, la sanción a aplica, por lo que el servidor público ejecutor debe probar estas circunstancias y vincularlas con las facultades que tienen sus superiores jerárquicos en cuanto a la administración y delegación de labores de las áreas a su cargo; por lo que vemos que existe ciertas excepciones al principio que deben de ser analizadas por el juzgador al momento de analizar los casos de corrupción para imponer la sanción que conforme a derecho y a las circunstancias de hecho proceda.

#### 3.4.4 La Responsabilidad Administrativa derivada de un hecho ilícito.

Ahora corresponde, ya después de determinar lo que son los daños y perjuicios administrativos y los tipos de culpabilidad, así como el principio que los debe regir para su determinación y las excepciones aplicables, definir lo que es la responsabilidad administrativa por los hechos ilícitos que son los actos de corrupción; para establecer el concepto utilizaremos lo comprendido por el maestro Gutiérrez y González en lo referente a la responsabilidad por hecho ilícito, el cual manifiesta lo siguiente:

*“Responsabilidad por hecho ilícito, es una conducta que implica restituir las cosas al estado que tenían y de no ser posible, en la restitución del detrimento patrimonial (daño y/o perjuicio) generado por una acción u omisión permitió que se causara el detrimento, por personas a su cuidado, o cosas que posee, y que originó con ello la violación culpable de un deber jurídico stricto sensu, o de una obligación lato sensu previa, en cualquiera de sus dos especies”<sup>71</sup>.*

---

<sup>71</sup> Ibidem. pp. 539 y 540.

Indagando en la naturaleza del concepto, existe un vínculo entre el concepto de responsabilidad con el de restitución, lo cual genera una obligación que la persona responsable para con la afectada en restituir el estado que tenían o de una indemnización, existiendo un deber jurídico en estricto sentido de observar la ley ante de cometer el hecho ilícito y, en caso de que este sea cometido, una obligación por parte del ejecutor con los afectados.

Trasladando la esencia de este concepto al ámbito administrativo, lo que busca el establecimiento de una responsabilidad administrativa es justamente el restablecimiento de las actuaciones del servidor público al estado en que se encontraban antes de que se cometiera la irregularidad; este restablecimiento puede darse por dos vías:

La primera de ellas, es existiendo una represión a las conductas cometidas si bien es cierto que en esta vía no se podrá resarcir el daño lo que sí es posible es reprimir con algún tipo de sanción al servidor público con la finalidad de que los actos cometidos que generaron la ilicitud no sean repetidos por el en un futuro, por lo que la restitución no se da de una manera material y directa sino más bien de manera ideológica e indirecta que afecta directamente la esfera de la persona en su estatus de servidor público, estos casos ocurren cuando existe alguna acto cometido en razón de una negligencia administrativa.

En lo que se refiere a la segunda vía<sup>72</sup>, se da cuando existe una afectación directa a los recursos públicos que posee el Estado, cuando el servidor público hace uso de los mismos para beneficiarse a sí mismo a cualquier otra persona con la que tenga algún tipo de relación familiar, afectiva o de subordinación; por lo que al existir un menos cabo a los recursos públicos o que estos mismos no hayan sido utilizados para lo que fueron destinados en un principio, se genera un daño y un posible perjuicio al Estado; por lo que debe existir la restitución correspondiente de esos recursos públicos malversados al estado que se encontraba y de los posibles

---

<sup>72</sup> Para que quede más claro al lector y mejor especificado esta segunda vía de origen de la responsabilidad administrativa; esta puede entenderse en los casos en los que el servidor público se enriquece ilícitamente a costas del cargo que ocupa originado por ese enriquecimiento de los recursos públicos obtenidos.

aprovechamientos que el Estado pudo percibir de la correcta utilización de los mismos.

Ya definiendo lo que es la responsabilidad administrativa y de las vías en que esta puede ser contemplada; para una mejor comprensión del concepto, desglosaremos los elementos que comprenden la responsabilidad administrativa generada por hechos ilícitos; para una mejor comprensión utilizaremos los elementos que señala el maestro Gutiérrez y González que posee la responsabilidad civil por hecho ilícito, siendo los siguientes:

*“Elementos de la responsabilidad “civil” por hecho ilícito:*

*Del concepto que aparece en el apartado anterior, se desprenden estos:*

*A.- Una acción o una omisión.*

*B.- Un detrimento patrimonial (daño y/o perjuicio).*

*C.- relación de causalidad entre la acción u omisión y el detrimento patrimonial.*

*D.- Restitución de las cosas al estado que tenían.*

*E.- Sólo de no ser posible restituir, entonces se paga con dinero el daño y/o el perjuicio causado.*

*F.- Imputable al autor de la acción u omisión.*

*G.- Que la acción u omisión implique:*

*a).- Un hecho propio del responsable.*

*b).- Que con su acción u omisión, origine que una persona a su cuidado, o una cosa que posee, causen físicamente el detrimento patrimonial”<sup>73</sup>.*

Trasladando estos elementos a lo que hemos definido como responsabilidad administrativa, podemos determinar que a diferencia de que estos puntos se encuentran focalizados en la restitución de las cosas al estado en que se encontraban en razón de la irregularidad en base al dinero, la responsabilidad administrativa no únicamente se enfoca en la restitución pecuniaria sino en algunos

---

<sup>73</sup> Idem. p. 540.

casos en una sanción ideológica que afecta la esfera jurídica administrativa del servidor público en razón a su estatus y al cargo que ocupa.

Referente al punto A) hace referencia a la ilicitud en sí misma, la cual surge de una acción en cuanto a las facultades que posee el servidor público y que van en contra de la normatividad administrativa o de la omisión en la realización de estas facultades cuando debieron llevarse a cabo.

En cuanto al punto B), el autor hace referencia a un detrimento patrimonial exclusivamente, sin embargo, la responsabilidad administrativa no nada más se centra en lo referente al patrimonio del Estado, sino que también se refiere a la ausencia en la realización de las funciones que posee los servidores públicos conforme a la normatividad administrativa, por lo que los detrimentos en cuanto a las irregularidades administrativas no únicamente son patrimoniales sino también normativas.

En lo que atañe al punto C), es la existencia de un nexo causal entre los actos realizados por el servidor público que generan un hecho ilícito administrativo y por otro lado del detrimento provocado; debe existir una relación causa efecto entre ambos para que se pueda determinar la existencia de la responsabilidad administrativa.

Consecuencia de la comprobación de la existencia de la responsabilidad administrativa, el punto D) señala la obligación que surge de regresar las cosas al estado que se encontraban, siendo que en el ámbito administrativo se da en cuanto a la primera vía ya comentada, por medio de la imposición de una sanción al servidor público.

Si el resulta imposible la restitución de las cosas al estado en que se encontraban, surge la opción planteada en el punto E) que es el pago de daños y perjuicios, siendo que en el ámbito administrativo sancionatorio se determina el monto del recurso ilícitamente mal utilizado y se fija una cantidad que normalmente es superior a lo malversado por el servidor público.

En lo que respecta al punto F) hace referencia a la investigación que debe existir de los sujetos responsables y del tipo de culpabilidad que estos tengan al momento de haber realizado el hecho ilícito administrativo, estableciendo un vínculo entre el o los servidores públicos involucrados y el nexo causal mencionado en el inciso C).

Ya en lo referente al punto G) y sus derivaciones, señala que el hecho ilícito, para que pueda ser establecido como responsabilidad administrativa a un servidor público, debe de satisfacer dos requisitos; el primero es la comprobación que las acciones u omisiones son propias del servidor público conforme a las facultades que le confiere su cargo y que los asuntos conferidos a su encargo tengan relación con el detrimento generado y por ende con la irregularidad cometida.

Estos son los elementos que debe contener la responsabilidad administrativa y que ciertamente son los pasos a seguir para que se pueda fincar la misma a un servidor público implicado en actos de corrupción, estos elementos sirven de guía para el establecimiento de vínculos entre el servidor público y sus facultades, el hecho ilícito administrativo cometido, las consecuencias de este, y el grado de intervención y de daño generado por dicha acción u omisión.

### 3.5 Conclusiones del capítulo.

En el presente capítulo se determinó primeramente como surge la violación a la norma jurídica administrativa en la que el servidor público, realiza u omite realizar alguna disposición por la que se encuentre facultado de manera alevosa y obteniendo un beneficio directo al cometer estos actos, siendo la rendición de cuentas (entendida en la amplitud del concepto) así como la transparencia y la institucionalización de las contralorías sociales como los elementos esenciales que pueden determinar que los actos de corrupción puedan ser identificados, investigados y posteriormente sancionados, dado que la participación ciudadana es un contrapeso necesario ante la facultad de decisión pública que poseen los servidores públicos.

Sin embargo, para que la erradicación paulatina de las irregularidades administrativas pueda irse consumando, es necesario establecer la naturaleza jurídica de los actos de corrupción teniendo que ser entendidos como un hecho ilícito administrativo que infringe el deber jurídico gubernamental que posee el servidor público de realizar todos los actos por los que se encuentra facultado con estricto apego a la ley que los fundamenta.

El entendimiento de estos conceptos, permite que exista una mejor adaptación de la ley a la propia realidad burocrática, dado que sirve de parámetro para comprender el acto a investigar y como este tiene relación con los fines que persigue el orden jurídico administrativo; a final de cuentas estos conceptos son una brújula que orienta la actuación tanto del legislador al momento de diseñar la norma jurídica a promulgar como del servidor público que aplicará dicha norma.

Al tener esta base teórica, permite no únicamente que la ley que sancione los actos de corrupción produzca una reducción paulatina de estos, sino que también puedan ser creadas y aplicadas herramientas de control que pueden ser determinadas como instituciones jurídicas dentro del combate a la corrupción, como son los conceptos de grados de culpabilidad en la participación de los servidores públicos en la irregularidad administrativa, los daños y perjuicios que generen los mismos y la determinación de lo que es teóricamente la responsabilidad administrativa.

Los actos administrativos, al derivar de las facultades que le otorgan los cargos de los servidores públicos, crean un vínculo jurídico que éste tiene con los gobernados al formar parte y de llevar a cabo las funciones y objetivos que posee el Estado siendo atribuidas a través de los procesos democráticos que lo constituyen; lo cual genera derechos y obligaciones por ambas partes; por lo tanto, es imprescindible visualizar y encaminar la construcción de una teoría de la administración pública y más propiamente a la atribución de consecuencias de derecho a los hechos ilícitos administrativos si no se contemplan a la luz de lo dispuesto por el Derecho Civil y más concretamente a la teoría de las obligaciones.

#### 4 CAPÍTULO IV “IDEOLOGÍA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN”

Después de haber indagado en lo referente a desglosar las teorías en las que soportamos el marco teórico de esta investigación para crear una dogmática jurídica que sirva de guía para la creación, aplicación y, por ende, el perfeccionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, identificando lo que es la naturaleza jurídica de la corrupción en el desarrollo de las labores y facultades que poseen los servidores públicos, como un sistema que permea la propia actividad burocrática; y la definición del deber jurídico gubernamental sustentado un sistema democrático inclusivo de la sociedad para el combate a la corrupción administrativa.

Corresponde ahora realizar un estudio acerca si el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción en cuanto al espíritu de la norma que le dio origen, cuenta con los arrestos suficientes como para cumplir con ese deber jurídico gubernamental y que contiene los postulados ideológicos necesarios para combatir el fenómeno de la corrupción administrativa, por lo tanto determinar su viabilidad; esto es si este nuevo sistema va en el camino correcto para ser una solución que erradique paulatinamente el problema por el cual fue creado o simplemente será un paliativo más, que únicamente sea una solución parcial con resultados notoriamente marginales en comparación con la magnitud del problema de la corrupción como lo han sido los métodos que le anteceden. Siendo utilizado para este último capítulo los métodos sistemáticos y correlacionales para determinar la viabilidad del sistema

En razón de lo expresado en los capítulos que anteceden, para determinar que el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción cumplirá con sus fines este debe de cumplir con ciertas características que a continuación enunciaremos:

- I. Cualquier Sistema normativo o institucional que pretenda combatir la corrupción, debe adecuarse a la naturaleza del fenómeno y como este se presenta en el lugar que se pretenda erradicar, en este caso en la administración pública; siendo la corrupción sistemática la que impera en la burocracia mexicana

- II. Debe de encontrarse perfectamente definida la naturaleza de la rama del Derecho que ejercerá el carácter punitivo de las sanciones, siendo directamente determinado por la calidad de la persona sujeto de responsabilidad y, por ende, la esfera jurídica que será afectada por la sanción determinada.
- III. Las sanciones y las instituciones que combatan y pretendan erradicar los actos de corrupción, deben de determinarse en cuanto al hecho ilícito administrativo cometido; por lo que la naturaleza del tipo acto de corrupción y los efectos jurídicos que genere definirá la institución que aplique la normatividad y la graduación de las sanciones, diferenciando la responsabilidad administrativa de la penal determinando que un mismo acto de corrupción puede ser perseguido en ambas vías sin que exista concurrencia en los procedimientos y sanciones que tengan que desenvolverse y aplicarse.
- IV. Las instituciones facultadas para aplicar el sistema, deben estar perfectamente delimitadas en cuanto a las funciones que realicen en el combate a los actos de corrupción, sin que exista concurrencia de funciones entre instituciones además de contar con un diseño específico en cuanto a las etapas en las que intervendrán cada una. Siendo organismos autónomos y ajenos a los poderes ejecutivo y judicial los que ejerzan estas funciones.
- V. Los actos de corrupción, deben ser entendidos como la vulneración no únicamente de la normatividad administrativa, sino intrínsecamente del deber jurídico gubernamental que poseen los servidores públicos con los gobernados; entendido como la responsabilidad de que sus actos vayan encaminados al cumplimiento de la función pública que les confiere su cargo.
- VI. La rendición de cuentas debe ser entendida desde un punto de vista general, en el que implique no únicamente la correcta utilización de recursos públicos sino el auténtico desempeño de las funciones que le fueron encomendadas al servidor público, enfocándolo en sentido no anda más del cumplimiento de la legalidad de su cargo, sino también de su legitimación con el sistema democrático; así también, esta acción debe implicar una recepción vertical

(para con sus superiores jerárquicos y para con la población) y horizontal (para con las demás instituciones que tengan facultades para solicitar la información) siendo la transparencia el medio por el cual debe de realizarse esta actividad.

- VII. La participación ciudadana en el Sistema debe de encontrarse perfectamente delimitada y debe de estar dirigida principalmente en señalar los actos de corrupción y como un medio imparcial para evaluar el propio desarrollo del sistema, contando con mecanismos que garanticen la transparencia y el acceso a la información pública.
- VIII. Cualquier investigación que se realice sobre la comisión de hechos ilícitos administrativos, debe comenzarse por el nivel de decisión que posee el servidor público así como con la discrecionalidad en la que toma estas mismas decisiones aunado a las responsabilidades que legalmente les confiere su cargo; por lo que los actos de corrupción deben de ser determinados mediante la siguiente operación: (Monopolio de la decisión pública + Discrecionalidad de la decisión pública – Responsabilidad) \* Decisión pública = Corrupción. Esta fórmula puede determinar no únicamente la existencia o no de un acto de corrupción sino también el grado de culpabilidad de las personas involucradas.

Estos puntos antes descritos, serán las directrices por las cuales nos guiaremos para determinar la viabilidad del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, enfocándonos principalmente en las exposiciones de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### 4.1 Estructura del Sistema

En esta parte del capítulo cuarto, desarrollaremos lo que son los cimientos mediante los cuales se desarrollará el Sistema Nacional Anticorrupción en cuanto

a las principales funciones que realizarán las instituciones que tendrán la facultad de ser parte e implementar este el sistema.

Conforme a los puntos establecidos al principio de este capítulo, indagaremos si la estructura establecida del sistema cumple con los numerales III, IV y VI, los cuales hacen referencia a como se concibe ideológicamente el acto de corrupción, delimitación de funciones de los órganos involucrados en esta función y cuál es el método entendido para realizar la rendición de cuentas.

#### 4.1.1 Sistema de Rendición de Cuentas

Uno de los puntos neurálgicos más importantes dentro de la constitución del Sistema Nacional Anticorrupción es que sea un sistema integral que pueda intervenir en todas las etapas en las que se desenvuelven los actos de corrupción desde su prevención hasta la imposición de una sanción; basándose en la rendición de cuentas horizontal; tal como lo señala la exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:

*Necesitamos un nuevo diseño institucional que desarrolle la rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno y que implemente un sistema que active mecanismos de prevención, control externo e investigación, y sanción, que generen una rendición de cuentas horizontal, en el cual el poder se disperse y no exista un monopolio legal de ninguna institución<sup>74</sup>.*

Por lo tanto, este nuevo sistema pretende establecer mecanismos de control que combatan al acto de corrupción desde su origen, teniendo como punto central para su prevención la existencia de una rendición de cuentas en las que intervengan dependencias ajenas al servidor público que cuenten con facultades de fiscalización para poder recibir y verificar las cuentas rendidas por este.

Es decir, se busca crear a través del sistema, una organización de contrapesos institucionales dentro de la administración pública contando con instituciones que

---

<sup>74</sup> Exposición de Motivos, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción p. 1. [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN\\_LGSNA.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LGSNA.pdf)

tengan la facultad específica de recaudar las rendiciones de cuentas de los servidores públicos en todos sus aspectos; sin embargo, es notorio que deja a un costado la rendición de cuentas vertical evitando que exista una verificación jerárquica sobre la rendición de cuentas que realiza el servidor público; por lo que se busca que las personas que tengan la labor de supervisar el trabajo del servidor público no se les involucre en su rendición de cuentas, tal como lo señala la exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:

*Nuestro país a través de los años ha realizado el ejercicio público a través de un sistema “vertical”, es decir, el ejercicio del poder y sus responsabilidades no se comparten de igual forma en todos los ámbitos de gobierno lo que ha resultado en un sistema ineficiente. Por tanto, el Sistema Nacional Anticorrupción pretende crear un esquema donde se impongan límites y se vigile a los servidores públicos y particulares, en su caso, estableciendo las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de la transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, combate a la corrupción y a la ineficiencia administrativa<sup>75</sup>.*

Como es visto, dentro de la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción se desdeña la rendición de cuentas vertical catalogándola como ineficiente señalando que el ejercicio del poder no era compartido en todos los niveles y ámbitos de gobierno; por lo que la rendición de cuentas se encontraba únicamente supeditada a las consideraciones de los superiores jerárquicos de los servidores públicos; determinando que el nuevo sistema creara una estructura de rendición de cuentas donde existan instituciones que busquen la eficiencia administrativa y que sean las únicas que cuenten con esa facultad.

Una de las justificaciones principales en las que sostiene la conveniencia de un sistema horizontal de rendición de cuentas, es que el poder de fiscalización se encuentre repartido en varias dependencias para que de esta manera no exista un único ente gubernamental que tenga encomendada esta facultad, evitando abusos por parte de este órgano y que de esta manera la responsabilidad se distribuya entre varias instituciones que contarán con estas facultades, señalándolo la

---

<sup>75</sup> Ibidem, p. 2

exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción de la siguiente forma:

*Es un Sistema “horizontal”, en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna institución y donde cada una de ellas es individualmente responsable. Es decir, un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos de gobierno, en sus tres niveles, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos<sup>76</sup>.*

Esta forma de rendición de cuentas, permite que exista una fiscalización conjunta con las demás dependencias que integren el Sistema Nacional Anticorrupción sin que necesariamente exista una relación jerárquica de subordinación entre la dependencia fiscalizadora y la dependencia fiscalizada sino más bien un vínculo coadyubancia en función de esta entrega recepción de la rendición de cuentas.

Por lo tanto, lo que busca este sistema es que entre las instituciones que lo integren sean las que tengan la responsabilidad de fiscalizarse entre ellas y que tengan la facultad de realizar esta función con las demás dependencias que no cuentan con esta responsabilidad desahogando las diversas etapas que en su totalidad integren el procedimiento para la rendición de cuentas, como lo señala la exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción de la siguiente forma:

*Por esta razón la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, creó el Sistema Nacional Anticorrupción, entendido como un conjunto de instituciones que con absoluta independencia se coordinan entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, detección, control de la corrupción, promoción de la integridad y participación ciudadana<sup>77</sup>.*

En razón de lo expresado y explicado, la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción al utilizar un sistema horizontal de rendición de cuentas, no cumple con el punto VI expuesto en la introducción de este capítulo por lo que podríamos determinar que el esquema sistemático que plantea la exposición de

---

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Idem.

motivos sobre la rendición de cuentas no podrá cumplir en su totalidad con las finalidades por las que fue creado.

Si bien es cierto que un sistema horizontal, permite que exista coordinación entre las instituciones que integren el sistema y al dotarlos de individualidad posibilita la libre auditoria y vigilancia del proceso de rendición de cuentas, este sistema resulta incompleto sino se establece en conjunto un sistema vertical donde exista un superior jerárquico autónomo y ajeno inclusive a la administración pública y donde se determine plena y claramente lo que debe comprenderse como rendición de cuentas existiendo ambigüedad en el concepto sin que se determine que es lo que este nuevo sistema entenderá por dicho concepto.

Además de esta situación, la exposición de motivos no hace mención alguna sobre cómo se va a transparentar el sistema vertical de rendición de cuentas adoptado existiendo mecanismos específicos acerca de cómo será accesible la información a la sociedad; por lo que, si bien existen muchos beneficios con el sistema implementado también genera muchas falencias si no se complementa con sistema horizontal con un organismo autónomo establecido para realizar esa función, si no se determina que debe integrar la rendición de cuentas o que orientación tendrá y los medios por los cuales se transparentará el procedimiento de rendición de cuentas.

#### 4.1.2 Coordinación entre órganos

Dentro de la estructura del marco normativo que regirá al Sistema Nacional Anticorrupción, cuenta con dos leyes que son el eje conductor por medio de los cuales se desarrollará el propio sistema que son la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; determinando en el mencionado marco las competencias de los órganos que integrarán el sistema, señalándolo la exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción de la siguiente manera:

*La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, deberá ser desarrollada por dos leyes generales y diversas leyes federales y de las entidades federativas. Las leyes generales que expresamente son referidas por la reforma corresponden; la primera, a la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como a los procedimientos para su aplicación. La segunda Ley General deberá establecer las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113<sup>78</sup>.*

En razón de lo expuesto, entendemos que el marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción en cuanto a las dos leyes que son ejes del sistema determinarán no sólo la competencia antes referida, sino también las obligaciones que tendrán los órganos que lo integren y las sanciones imputables con su respectivo procedimiento administrativo para su aplicación refiriéndose al contenido de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, destinando a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción el establecimiento de los medios de coordinación que tendrán los órganos que integren el sistema; por lo que podemos determinar que la primera ley mencionado posee una función sustantiva y al mismo tiempo adjetiva mientras que la segunda ley tiene una función orgánica.

Dentro de la función orgánica que establece el sistema, La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece determinados factores que integrarán en su conjunto el sistema; los cuales son señalados de forma específica por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción dentro de su exposición de motivos de la siguiente manera:

*Con esta Ley se pretende estructurar el Sistema, estableciendo su composición, atribuciones, herramientas, objetivos, funcionamiento y administración, destacando lo siguiente:*

- 1) Establece la composición, atribuciones y objetivos del Comité Coordinador del Sistema, que se constituye como la instancia responsable de establecer*

---

<sup>78</sup> Idem.

*e implementar políticas públicas, bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección de hechos de corrupción, disuasión de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos y de los mecanismos de suministro e intercambio, sistematización y actualización de la información sobre estas materias. El cual por voluntad constitucional se integra por el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública; el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; quien presida del organismo garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; un representante del Comité de Participación Ciudadana.*

- 2) Para el buen funcionamiento del Sistema Nacional, se instituye la figura del Presidente quien será designado de manera rotativa y fungirá como representante del Sistema, vigilando el cumplimiento de los acuerdos generados; así mismo, a propuesta del Presidente el Pleno del Comité Coordinador elegirá al Secretario Ejecutivo el cual se constituye como el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal.*
- 3) Establece las atribuciones, funcionamiento, selección y composición del Comité de Participación Ciudadana cuyo objetivo principal es vigilar, prevenir y detectar actos de corrupción y faltas administrativas, así como coordinar y encausar los esfuerzos de la sociedad civil en el combate contra la corrupción.*
- 4) Instaure las bases mínimas de integración, funcionamiento y coordinación que habrán de seguir los Sistemas Locales Anticorrupción, tanto a nivel Estatal como Municipal, para de esta forma erradicar el control histórico del Gobernador o del Presidente Municipal sobre los órganos encargados del combate a la corrupción.*
- 5) Determina el diseño, alcances, facultades y formas mínimas de operación de los órganos encargados del Control Interno, para lograr alcanzar los objetivos institucionales, la salvaguarda de los recursos públicos, así como prevenir la corrupción y la ineficiencia administrativa.*
- 6) Dentro del Sistema, la Auditoría Superior de la Federación y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se instituyen como Órganos de Control Externo, la primera, constituida como el órgano responsable de vigilar la cuenta pública para identificar posibles irregularidades en los recursos y participaciones federales que se ejercen en la federación, los estados y municipios, y la segunda, como el órgano investigador con las más amplias facultades que, en su caso, consignará ante jueces federales posibles delitos relacionados con actos de corrupción.*

- 7) Instituye el servicio profesional de carrera de los servidores públicos que participan en el Sistema Nacional Anticorrupción y en el Sistema Nacional de Fiscalización, para que sea el mérito y la capacidad lo que rija el servicio público y no así el compadrazgo y la camaradería.*
- 8) Crea el Sistema Nacional de Fiscalización que coordina las acciones de los órganos de fiscalización en el país para generar condiciones que permitan un mayor alcance en sus revisiones, evite duplicidades, permita un intercambio efectivo de información, homologue los criterios de planeación, ejecución y reporte de auditorías, estableciendo una serie de deberes para quienes conforman el Sistema, entre otras cosas.*
- 9) Crea la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual estará compuesta, por al menos el Sistema de Evolución Patrimonial y de declaración de intereses, el Sistema de Información de Compras Públicas, el Sistema Nacional de Servidores Públicos Sancionados, el Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema de denuncias públicas de actos de corrupción.*
- 10) Establece las bases mínimas que todos los órganos, instituciones, dependencias y entidades del Estado mexicano, deben seguir con relación a las políticas de prevención, detección de la corrupción.*
- 11) Implementa, como atribución del Sistema Anticorrupción el establecer las distintas formas de evaluación de las políticas y medidas de combate a la corrupción en todo el Estado mexicano, así como el diseño de indicadores que midan, tanto el fenómeno de la corrupción, así como las medidas que el Estado toma para combatirlo.*
- 12) Establece los mecanismos de participación ciudadana en el combate a la corrupción, destacando las figuras del testigo social, las auditorías sociales y las redes de participación ciudadana<sup>79</sup>.*

Estos puntos desarrollados dentro de la exposición de motivos señalada, son los principios mediante los cuales se conducirá el Sistema Nacional Anticorrupción donde se determinan varios aspectos que lo integrarán y servirán como base estructural para su conducción; por lo tanto, resulta relevante determinar si estos principios estructurales expuestos cumplen con las características descritas en la introducción de este capítulo.

---

<sup>79</sup> Ibidem. pp. 2 y 3.

En cuanto a lo establecido por el punto 1, se determinan todos los aspectos que integrarán al Comité Coordinador del Sistema, así como sus funciones y finalidades siendo integrado por los titulares de diversas dependencias tanto del poder ejecutivo, como el judicial y de organismos autónomos, así como de un representante del nuevo comité de representación ciudadano. El punto 2 nos habla sobre la figura del Presidente del comité referido con sus funciones y facultades.

Si bien es cierto que lo pretendido es que exista coadyubancia y coordinación en la aplicación del nuevo sistema, no se especifica que funciones tendrán los titulares que lo integren y de qué manera cada una de las dependencias involucradas cumplirá con las finalidades y funciones que tiene el comité, cabe señalar que los titulares de las dependencias que lo integran no solamente tienen funciones completamente diversas, sino que también proviene de poderes completamente diferentes y que inclusive combaten la corrupción desde esferas jurídicas determinadas y delimitadas.

Esta situación va en contra de lo establecido en el numeral V de las características expuestas al principio de este capítulo, dado que no existe una delimitación clara de cada una de las dependencias que integrarán el comité, siendo también el caso que se contrapone del punto II dado que existen dependencias que integran el comité con diversas naturalezas y no se especifica de qué manera estas mismas intervendrán; teniendo que ser claro el nuevo sistema en estos aspectos para que no exista invasión de facultades o desnaturalización de las sanciones impuestas que no únicamente transgredan las facultades de las dependencias sino que también podrían transgredir preceptos constituciones y derechos fundamentales que la integren.

Referente al punto 3 y al punto 12, se toca el tema de la creación del Comité de Participación Ciudadana siendo parte integrante del Comité Coordinador del Sistema, el cual como su nombre lo indica es un organismo constituido por ciudadanos que podrán participar activamente en las decisiones que emita el

Comité en el desarrollo e implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, con funciones y objetivos determinados, tal como lo establece la propia exposición de motivos del sistema en algún otro apartado:

*De la misma manera, se considera importante incluir en la presente iniciativa, disposición expresa con las atribuciones del Comité de Participación Ciudadana, sin que ninguna de ellas sea de carácter ejecutivo, entre las que destacan las siguientes: emitir las recomendaciones públicas a las autoridades correspondientes; coordinarse con el Comité Coordinador en las diferentes áreas creadas para el desempeño de sus funciones; aprobar la propuesta del nombramiento del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional Anticorrupción; objetar el nombramiento de los Titulares de los Órganos Internos de Control; aprobar las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción y faltas administrativas; Llevar un registro voluntario de organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar con el Comité y establecer una red de participación ciudadana; entre otros<sup>80</sup>.*

Por lo expresado en este fragmento y en los puntos señalados, el Sistema Nacional Anticorrupción al crear este Comité busca que exista un órgano que represente a la sociedad civil y a sus agrupaciones en la lucha contra los actos de corrupción creando figuras y facultades específicas donde este comité tenga una participación directa estableciéndolo como un representante de la ciudadanía dentro del Comité Coordinador; sin embargo, las funciones con las que se faculta al Comité de Participación Ciudadana son de naturaleza participativa más no ejecutiva dentro de las funciones del Comité Coordinador.

Podríamos determinar que el Sistema al crear este Comité de Participación Ciudadana cumple con lo establecido en el numeral VII sobre los aspectos que debe contener el Sistema Nacional Anticorrupción para que pueda cumplir con sus fines; sin embargo, las formas en las que es creado este Comité y las funciones que tiene el mismo carecen de cumplir este fin; dado que la Participación Ciudadana no puede darse dentro de los Organismos que integren el Sistema porque se desnaturalizaría la propia participación que debe ser carácter objetiva e imparcial; al formar parte activa del sistema, pierde el sentido de la propia participación ciudadana porque, al formar parte del sistema y determinar el

---

<sup>80</sup> Ibidem p.7.

desarrollo de sus funciones aunque no sea de forma ejecutiva sino más bien orientadora, se convierten en parte del Sistema, por lo que pierde toda objetividad.

Además de esto, no se establecen mecanismos por los cuales se garantice la transparencia y el acceso a la información pública a la ciudadanía y que puedan ser las herramientas para detectar actos de corrupción, lo cual es fundamental para integrar a la ciudadanía en las investigaciones sobre actos de corrupción; por lo tanto, el Sistema cumple medianamente con el numeral VII dado que, a pesar de que incluye a la ciudadanía como parte integrante del sistema, desnaturaliza la función de la participación ciudadana y no lo dota de herramientas necesarias para que desarrolle su función.

En lo referente a los puntos 4 y 5 hablan sobre la coordinación que debe existir entre los diferentes órdenes de gobierno para el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y que este funja como medio de control con el gobernador y los presidentes municipales, así como el diseño y las formas de operación de los Órganos Internos de Control, con el objetivo de que el Sistema pueda permear en todos los aspectos que contemple la gobernabilidad y el sector público.

De origen, lo contemplado por ambos puntos resulta relevante en cuanto a que se pretende que existan medios de control idóneos que abarquen diversos ámbitos de gobierno estableciendo el diseño y facultades que poseen los órganos fiscalizadores, de mejoramiento de gestión administrativa y de sanción que tengan todos los ámbitos de gobierno.

Sin embargo, estos mismos puntos no establecen límites en cuanto a las funciones que realizarán lo diversos órganos optando por un sistema que armonice las funciones sin que exista concurrencia y contradicción de funciones entre organismos como lo establece la característica descrita en el numeral IV descrita en la introducción de este capítulo; por lo tanto, en principio resulta destacable el punto sin embargo es necesario el establecimiento de límites que propicien la armonización de funciones de diversos órganos que tengan como principal función el combate y la paulatina erradicación de los actos de corrupción.

En relación a los puntos referidos en los numerales 6, 7, 8 y 9 hablan acerca de los métodos, órganos y finalidades que tendrá la fiscalización empleada dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, señalando a la Auditoría Superior de la Federación y a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción como órganos de control externos que verificarán por un lado la cuenta pública y por otro los hechos constitutivos de delitos relacionados con actos de corrupción. La designación de cargos mediante la creación de un servicio profesional de carrera que tengan como parámetro el mérito y la capacidad para designar a los servidores públicos que ocupen las plazas.

La creación de un Sistema Nacional de Fiscalización que permita la armonización de las dependencias encargadas de esta labor y que facilite las diversas funciones de fiscalización existiendo coordinación entre los órganos que la integren conformando una plataforma digital para que la información utilizada sea más accesible.

En resumidas cuentas, este sistema busca crear un modelo de coordinación en el que existan las herramientas necesarias para compartir información y homologar procedimientos en todos los ámbitos de gobierno; desarrollándose a través de los casos y situaciones concretas que cada uno de los organismos que lo integren conforme a su jurisdicción y competencia; señalándolo de manera específica la exposición de motivos del Sistema Nacional Anticorrupción de la siguiente forma:

*El Sistema Nacional de Fiscalización tendrá como principal finalidad crear un sistema que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Tendrá por objeto establecer acciones y mecanismos de colaboración mediante los cuales los integrantes del Sistema, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de conocimientos, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos<sup>81</sup>.*

Por otro lado, esta armonización que pretende establecer este Sistema, busca las labores en conjunto de diversos órganos administrativos e instancias

---

<sup>81</sup> Ibidem, p. 8.

jurisdiccionales que busquen estar presentes en todas las etapas del proceso, tanto en las etapas de vigilancia y control, investigación e indagación de irregularidades que puedan ser catalogados como actos de corrupción, así como en la determinación y aplicación de sanciones que sean conducentes conforme a derecho a los responsables de los actos referidos.

Este Sistema de Fiscalización que establece el Sistema Nacional Anticorrupción, vulnera completamente lo comprendido en los numerales II y IV; primeramente, porque no establece que lugar ocupará este Sistema Nacional de Fiscalización dentro del Sistema Nacional Anticorrupción ya sea si será un sistema a parte y ajeno al Anticorrupción o si el de Fiscalización será un subsistema que integren al Anticorrupción.

Resulta relevante en cuanto a la delimitación de funciones que desempeñarán todos los órganos que integren el Sistema si participarán en uno o en otro sistema y en que ámbitos se desarrollaran las investigaciones conforme a las ramas del derecho que ejecuten los procedimientos e impongan las sanciones. Siendo únicamente destacable la auto fiscalización de recursos al implementar un servicio profesional de carrera para la determinación del personal que ocupará las plazas y la utilización de plataformas digitales para la divulgación y el control de la información que se genere al momento de utilizar recursos públicos, cumpliendo en este aspecto con lo comprendido en el numerales VI y VII de las características establecidas en la introducción de este capítulo.

Además de esta situación, se cuenta como únicos organismos autónomos a la Auditoría Superior de la Federación y a la Fiscalía Anticorrupción como órganos de control externo, siendo que todos los organismos que cuenten con facultades para ser parte integrante del Sistema Nacional Anticorrupción deben contar con plena autonomía, únicamente cumpliendo con este requisito las dependencias antes señaladas sin que existan más que cuenten con esta característica indispensable

por lo que no cumplen a cabalidad con el numeral IV establecido en la introducción de este capítulo.

Finalmente, en cuanto a lo comprendido en los puntos 10 y 11, observamos que establecen los medios por los cuales, se prevendrán, vigilarán, detectarán los actos de corrupción, además de señalar la importancia de evaluar las formas y políticas para combatir la corrupción, estableciendo indicadores para determinar su efectividad. Por lo tanto, habla sobre los órganos jurisdiccionales que tendrán la encomienda de realizar estas funciones, como lo son los Órganos Internos de Control en las diversas dependencias, los Tribunales Administrativos, la Fiscalía Anticorrupción cuando se trate de algún acto de corrupción que pueda ser tipificable como delito.

Por lo tanto, concretamente es en este punto donde es fundamental la existencia de dos aspectos: el primero es el que se visualice como atribuible de sanción no únicamente los hechos que directamente impliquen hechos ilícitos gubernamentales penales y/o administrativos; sino que vaya mucho más allá en cuanto a la realización de actos que vayan en contra de las funciones que posee y de las obligaciones que le confiere su cargo. Situación que al parecer es comprendida dentro de este sistema como lo menciona la maestra Kamel Athié:

*El sistema se integrará por las instancias administrativas y jurisdiccionales encargadas de la identificación, prevención, supervisión, investigación, y sanción de hechos, no sólo del servidor público o particular que realice hechos conocidos o identificados como de corrupción en contra de la administración pública, sino también en aquellos casos en que su función o cargo o comisión las realice en contra de sus funciones<sup>82</sup>.*

Otro aspecto que debe ser considerado es la fundamental distinción que debe existir de las esferas jurídicas a las cuales va dirigida la sanción cuando el acto de corrupción es cometido por el sujeto imputable; dado que un mismo hecho ilícito gubernamental, como lo son los actos de corrupción, pueden derivar en

---

<sup>82</sup> Athié Flores, Kamel, *El Sistema Nacional Anticorrupción en México*. Revista Exámen, N° 242, Mayo 2015, México D.F. pp. 35 y 36.

responsabilidades de índoles administrativas y penales, siendo ambos ámbitos los que sancionan el mismo acto pero por diversas vías y afectado diversas esferas jurídicas del sujeto, siendo la responsabilidad administrativa la que afecta su condición como servidor público o como particular constreñido a un vínculo administrativo y la responsabilidad penal que se allega directamente a la condición de persona. Haciendo esta distinción la exposición de motivos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de la siguiente forma:

*El desarrollo de un sistema de responsabilidades como el que se propone, considera que el régimen de las mismas debe ser correctamente entendido. Para tal efecto, la antijuridicidad de las conductas tiene como foco la transgresión de los mandatos para la adecuada gestión de los asuntos públicos, por una parte, y por otra, la apropiación indebida de beneficios para sí o para otras personas. Lo anterior es la base para considerar que el régimen sancionador administrativo tiene sus peculiaridades que lo distinguen del régimen punitivo del orden penal<sup>83</sup>.*

Por lo expuesto, la distinción que se pretende dentro del sistema de ambos ámbitos radica en la antijuridicidad del hecho ilícito, donde el ámbito administrativo se centrará la transgresión de la función pública entendida como las obligaciones que posee el servidor público y el beneficio indebido que puede percibir para sí o para personas allegadas a él, siendo a contrario sensu la antijuridicidad del hecho ilícito en el ámbito penal los efectos sociales que genera el acto de corrupción y la afectación que estos hechos generan al Estado.

A estas alturas podemos determinar que, en estos puntos, el Sistema Nacional Anticorrupción pretenden cumplir con lo que se estableció en los numerales II y III desarrollados dentro de la introducción de este capítulo dado que intenta hacer una distinción, al menos sustancial, entre el hecho ilícito administrativo y el penal en cuanto a la naturaleza de ambos y la condición punitiva bicéfala que posee la sanción de los actos de corrupción; además de esto, también se cumple con el numeral V dado que se visualiza al acto de corrupción no únicamente como la transgresión de una norma jurídica sino también al incumplimiento del deber jurídico

---

<sup>83</sup> Exposición de Motivos, Ley General de Responsabilidades Administrativas, p. 8. [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa\\_LGR.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa_LGR.pdf)

gubernamental que posee el servidor público al desempeñar las funciones que le confiere su cargo.

Sin embargo, a pesar de los aciertos anteriores, no existe una distinción clara acerca de cómo y en que etapas intervendrán las instituciones que formarán parte del sistema sin que exista esta distinción, en pocas palabras existe una distinción sustantiva de las ramas administrativas y penales pero adjetivamente no existe una distinción entre los procedimientos administrativos y los procesos penales; lo que puede generar concurrencia de instituciones y una posible vulneración de garantías individuales por esta falta de especificación.

Aunado a lo anterior, también existe una omisión en cuanto al enfoque que deben tener las investigaciones a los actos de corrupción sin que exista una determinación ideológica, lo que puede provocar una falta de orientación sobre que debe buscarse al momento de investigar la existencia de hecho ilícitos gubernamentales; por lo tanto, no solamente no se cumple con lo establecido en el numeral VIII sino que no existe un parámetro para determinar de qué manera lo incumple dado que la exposición de motivos ni siquiera señala los parámetros ideológicos que seguirá el sistema en su etapa de investigación.

## 4.2 Finalidad del Sistema

Habiendo establecido la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción, indagando de qué manera está constituido con sus deficiencias ideológicas y sus aspectos destacables, corresponde ahora establecer las finalidades u objetivos que persigue este nuevo sistema, así como algunas de las estrategias que pretenden establecer para la consecución de los mismos.

Sin entrar en un análisis previo, se puede determinar que uno de los objetivos principales y evidentes que busca el sistema es la erradicación de la corrupción con instituciones con facultades establecidas para sancionar los actos de corrupción y por otro lado eficientar el trabajo burocrático; sin embargo, es relevante establecer

no únicamente el objetivo sino los mecanismos escogidos para aproximarse a llegar a este fin, estableciendo la estrategia de manera concreta el maestro Pedro Gerson:

*El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) busca ser el punto de inflexión para enviar una señal de convencimiento. Con este sistema se pretende, por un lado, sancionar la corrupción por medio de la Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción, de la Procuraduría General de la República, y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por el otro, mejorar la capacidad del Estado para prevenir y corregir los esquemas que llevan a este mal. La idea es que estas cuatro instituciones desconcentren el combate, para que los árbitros sean menos vulnerables a los chantajes y las complicidades que son frecuentes en las redes de corrupción<sup>84</sup>.*

Esta afirmación necesita ser complementada con las labores de investigación de sanción que realicen tanto la función pública como sus órganos internos de control que se encuentran asignados en las dependencias; sin embargo, el punto central es el utilizar diversas dependencias que coadyuven en la persecución y sanción de los actos de corrupción y corregir los procesos burocráticos que fomentan el surgimiento y la existencia de estos actos.

Por lo tanto, podemos determinar que la principal estrategia que utilizará el sistema para el combate a la corrupción es la concurrencia y coordinación de las dependencias de diversa índole para que en su conjunto combatan y erradiquen los actos de corrupción; no obstante, hace falta establecer cómo es que esta coordinación se dará y como es que este medio ofrecerá las garantías necesarias para combatir la corrupción; situación que es expuesta en la Exposición de Motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:

*El Sistema Nacional Anticorrupción tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción y faltas administrativas, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Además, debe garantizar que los distintos Poderes, órganos e instituciones del Estado Mexicano, de todos los órdenes de gobierno, cuenten con un sistema adecuado para identificar y prevenir aquellos hechos de corrupción. Así mismo*

---

<sup>84</sup> Gerson, Pedro, Op. Cit. pp. 26 y 27.

*y toda vez que la corrupción es un fenómeno que se da en redes y no es una conducta individualizada se consideran sujetos de esta ley los Servidores Públicos en términos del artículo 108 constitucional, así como los particulares. Lo que se busca con esta disposición es regular y sancionar a todos los sujetos que participan en actos de corrupción<sup>85</sup>.*

En vista de lo expuesto, se puede determinar que el Sistema Nacional Anticorrupción busca establecer las bases, procedimientos y principios por los cuales se dará esta coordinación entre dependencias; por lo que el Sistema busca ser ese hilo conductor que guíe el trabajo en conjunto de las dependencias que lo integren respetando sus facultades y su propia ideología, simplemente actuando como un orientador y un coadyuvador de todas las dependencias en lo que se refiere al combate a la corrupción.

Sin embargo, surge la duda de cómo es que este Sistema logrará conjugar a todas las dependencias que lo integran con funciones, materias, naturalezas e incluso ámbitos espaciales, materiales y personales de aplicación; dado que los mismos órganos e inclusive las jurisdicciones en las que se pretende aplicar el sistema son muy diversos provocando una posible contradicción de aplicación de normas jurídicas y de facultades, ante esta situación el Sistema Nacional Anticorrupción establece la siguiente solución:

*Con el fin de lograr los objetivos de esta ley en todos los niveles de gobierno en las entidades federativas se establecerán Sistemas Locales Anticorrupción encargados de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción en sus respectivos ámbitos de competencia<sup>86</sup>.*

Por lo expuesto, esta problemática será solucionada con la implementación de Subsistemas dentro del Sistema Nacional Anticorrupción que funjan como embajadores del propio sistema central dentro de las entidades federativas de que conforman el país y donde tendrá aplicación el sistema.

---

<sup>85</sup> Exposición de Motivos, Op. Cit., p. 4.

<sup>86</sup> Ibidem p. 7.

Sin embargo, la exposición de motivos no aclara el cómo estos subsistemas se coordinarán con el sistema central y de qué manera estos mismos, al ser constituidos por una norma de carácter nacional, podrá adecuarse al marco jurídico de cada uno de los estados, situación que queda a la deriva y que puede generar no solamente una desnaturalización de las funciones del estado con las que establezcan su respectivo sistema local sino con una transgresión a la soberanía estatal y a la constitución de cada entidad federativa.

Además de este problema, surge la interrogante de cómo se desarrollará el sistema en cuanto a las finalidades que se persiguen obtener con esta coordinación de dependencias encargadas del combate a la corrupción, de fiscalización de recursos públicos y de la transparencia y obligatoriedad de la rendición de cuentas, situación que explica la maestra Kamel Athié:

*El sistema nacional anticorrupción, funcionará, interinstitucionalmente, como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos<sup>87</sup>.*

La solución que se da por parte de la maestra es que el Sistema Nacional Anticorrupción sea el ente que actúe como intermediario entre las autoridades y dependencias estableciendo los medios en que estas deberán de actuar en cuanto a sus funciones relacionadas con los tres aspectos antes referidos; es decir, el propio sistema determinará la manera en que sus Sistema Locales y las dependencias locales y federales se conduzcan en relación al combate a la corrupción.

Esto le atribuye un carácter no solamente interinstitucional como se lo atribuye la autora sino suprainstitucional, en el que el Sistema integrado por su comité coordinador manejará los hilos para conducir el combate y futura erradicación de la corrupción.

---

<sup>87</sup> Athié Flores, Kamel, Op. Cit. P 35.

A pesar de que lo pretendido es que exista concordancia y mayor control en las funciones de las dependencias estatales y federales que tiene como encomienda esta tarea, lo único que se provocará será un caos de aplicación de normas y de intromisión soberana; dado que la integración del comité coordinador que define al sistema se constituye por órganos que el mismo sistema pretende coordinar.

Lo que en pocas palabras se entiende como que los órganos crearán un sistema integrado por un comité coordinador que está conformado por esos mismos órganos, concluyendo que los órganos vigilados serán los mismos que vigilarán, siendo jueces y parte, lo que transgrede de manera evidente lo comprendido en el numeral IV de las características que debe contener el sistema descritas al principio de este capítulo.

Es por esta situación, que dentro del sistema se busca darle mayor peso a la Secretaría de la Función Pública constituyéndolo como la dependencia encargada del control interno dentro de la administración pública y en la cual se soportará todas las funciones de combate a la corrupción atribuyendo ese carácter coercitivo que debe prevalecer en las sanciones impuestas al servidor público dotado de responsabilidad administrativa; situación contemplada en la exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:

*Para lograr los objetivos del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción que contempla a la Secretaría de la Función Pública como un órgano de control interno dentro del Sistema, es necesario restablecer formalmente a la Secretaría de la Función Pública y dotarla de las atribuciones que le fueron eliminadas para que pueda ejercer los mecanismos de control necesarios que permitan el adecuado funcionamiento del Sistema y una distribución de competencias donde el combate a la corrupción se realice a través de subsistemas que aseguren su eficacia<sup>88</sup>.*

Por lo expuesto, lo que se pretende es que la Secretaría de la Función Pública sea la dependencia que de soporte al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción reestableciéndole funciones que había perdido con reformas constitucionales que inclusive pretendían desaparecerla<sup>89</sup>, siendo la dependencia encargada de la

---

<sup>88</sup> Exposición de Motivos, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción P. 11.

<sup>89</sup> Decreto presidencia emitido el dos de enero de dos mil trece [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013)

implementación de los controles necesarios para el funcionamiento del sistema y que sea el organismo que sea la directriz de la distribución de competencias entre dependencias y los subsistemas.

Sin embargo, al ser parte integrante del comité coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, también es juez y parte estando supeditado a lo que determine el mencionado comité; por lo que en este punto transgrede también la característica señalada en el numeral IV en la introducción de este capítulo al carecer de un organismo autónomo que sea el facultado del control interno en la administración pública.

Aunado a la determinación del organismo responsable del control interno en la administración pública, es necesario determinar los objetivos que tendrán los procedimientos sancionatorios al servidor público atribuible de responsabilidad administrativa, las conductas que serán identificadas como hecho ilícitos administrativos así como las etapas procesales y las sanciones que se aplicarán, al respecto la exposición de motivos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas determina lo siguiente:

*La Ley General que se propone, tiene entre sus principales objetos determinar las conductas que configuran responsabilidades administrativas. La determinación de la mala prohibita, es decir, de las conductas sancionables, tiene la función de definir legalmente los comportamientos ilícitos. Si bien esta es la función principal de una ley de esta materia, no debe perderse de vista que el horizonte de la misma está en la de ser un instrumento correctivo, de garantía para el buen funcionamiento de instituciones cuyo cometido es el interés general. En la medida en que la Ley General sea eficaz y efectiva, su función disuasiva incentivará comportamientos responsables y comprometidos, los recursos públicos tendrán una mejor probabilidad de emplearse adecuadamente y, por tanto, se lograrán de mejor manera los fines de bienestar común<sup>90</sup>.*

Resulta relevante el resaltar lo aseverado por la exposición de motivos en cuanto a que le atribuye un carácter de catalogador de conductas ilícitas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas; esta característica determina la transcendencia

---

<sup>90</sup> Exposición de Motivos, Op. Cit., p. 7.

y la responsabilidad de esta ley, dado que en la misma se determinarán las conductas que será consideradas como actos de corrupción, así como las personas susceptibles de ser sancionadas, los procedimientos a seguir para determinar la responsabilidad administrativa y la graduación de las sanciones.

Por lo cual, es notoria la trascendencia que tiene esta ley para el Sistema Nacional Anticorrupción y para el combate a la corrupción, por lo que es necesario considerar si esta ley cumple con las características señaladas que debe contener este Sistema para determinar su viabilidad. Enfocándonos en lo que señalan los numerales II, III, V y VIII los cuales hacen mención de la identificación de los actos de corrupción y las sanciones administrativas que le serán atribuibles.

Viendo el contenido de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, observamos que de las conductas señaladas como actos de corrupción se encuentran tipificadas como si estuviéramos hablando de la comisión de un delito y no como un acto administrativo que es considerado un hecho ilícito gubernamental; por lo que se les da un carácter penal a los actos de corrupción siendo que la ley es de naturaleza meramente administrativa.

Inclusive dentro de la exposición de motivos de la ley referida; existe una explicación detallada sobre como tipificar las conductas indicadas como actos de corrupción, por lo que transgrede lo comprendido en el numeral II y III, dado que se pretende sancionar al sujeto corrupto dentro de una esfera jurídica específica, pero se utilizan elementos de una rama del derecho completamente diferente a la naturaleza del ámbito material de aplicación de la sanción.

Además de este aspecto, existe una grave falta en lo referente a la inclusión como sujetos atribuibles de sanción a los particulares; dado que uno de los artículos donde se soporta la calidad de las personas sujetas a la ley a los comprendidos en el artículo 108 constitucional; sin embargo, en ningún momento hay un fundamento constitucional sobre los particulares que sean sujetos de esta ley.

Sobre todo, debe considerarse que la ley tiene una naturaleza meramente administrativa y que afecta en consecuencia la esfera jurídica administrativa en su

condición de servidor público del sujeto, surgiendo la duda de cómo se sancionará administrativamente a un particular si no cuenta con la calidad de servidor público; lo que genera una carencia de personalidad jurídica del particular dentro del ámbito de aplicación de la ley.

En lo que corresponde a la transgresión comprendida dentro de los numerales V y VIII, existen parámetros sobre de qué manera deben realizarse las investigaciones sobre actos de corrupción y que criterios debe tener las áreas de quejas para determinar qué elementos deben considerarse para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, limitándose la ley únicamente a determinar las etapas que debe contener la investigación, los cuales son los siguientes:

*Instrumentos y técnicas de investigación: La Ley General que se propone faculta a la autoridad investigadora para que pueda desplegar sus atribuciones en los siguientes aspectos:*

*a) La posibilidad de celebrar convenios para formalizar y propiciar una colaboración más efectiva con denunciantes y coadyuvantes, incluyendo la posibilidad de participación hasta en un 10 por ciento condicionado a la recuperación efectiva de los daños causados.*

*b) La posibilidad de desplegar diversas formas de protección eficaz a los testigos y denunciantes, incluyendo la reubicación de los servidores públicos atendiendo a las particularidades del caso.*

*c) La posibilidad de superar los secretos fiscal, bancario, fiduciario, así como, previa autorización jurisdiccional, la de intervenir comunicaciones.*

*d) La posibilidad de establecer embargos precautorios con el fin de preservar y asegurar los bienes y recursos implicados en las conductas investigadas o con la recuperación de los daños causados.*

*e) La posibilidad de suspender temporalmente al servidor público a efecto de preservar la investigación.*

*El fortalecimiento de las herramientas de investigación deberá acompañarse del desarrollo de las capacidades de investigación del funcionariado que integra los órganos de investigación. El ámbito del servicio profesional de carrera es el más adecuado para proveer tales capacidades<sup>91</sup>.*

---

<sup>91</sup> Exposición de motivos, Op. Cit. p. 32.

En resumen, podemos determinar que las técnicas de investigación de los actos de corrupción enunciados tienen un carácter de inclusión del denunciante en la propia investigación con la finalidad de proteger su integridad personal y/o patrimonial y de incentivar las denuncias al proponer una remuneración para el denunciante en cuanto a lo que pueda ser resarcido; así como la implementación de medidas precautorias que tiene por finalidad que los investigaciones y posibles sanciones en cuanto a los actos de corrupción no carezcan de materia al momento del desarrollo de todo el procedimiento.

Sin embargo, estas medidas que implementará el Sistema Nacional Anticorrupción están lejos de poderse nombrar como técnicas, aunque tal vez sí como instrumentos de investigación; dado que son herramientas complementarias a la investigación por carecen de tener un sentido orientador que ayude al investigador el cómo determinar la existencia de responsabilidad administrativa y la probable comisión de actos de corrupción.

Por lo tanto, no existe un orientador ideológico que permita determinar que debe buscar el investigador al momento de indagar en la realización indebida de actos administrativos, así como especificar quienes serán los sujetos responsables; transgrediendo lo establecido en el numeral VII desarrollado en la introducción de este capítulo como propuesta de factor ideológico que determine el desarrollo de la investigación en la comisión de actos de corrupción.

Referente al tipo de sanciones aplicables para los sujetos que cometan actos de corrupción y los factores que se tomarán en cuenta para graduar las sanciones y especificar cuál será la sanción aplicable dependiendo de diversos factores que correspondan tanto al servidor público como al acto de corrupción cometido, a los cuales la Exposición de Motivos se refiere:

*La Ley General que se propone, señala el catálogo de posibles sanciones: amonestación; sanciones económicas; resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; suspensión de actividades; disolución o intervención de sociedades, destitución del puesto; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; e*

*inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, recibir subsidios, donativos, u otros beneficios que establezcan las leyes.*

*Tal catálogo, en conjunto con los criterios para aplicar las sanciones, serán los referentes para la individualización atendiendo a las características de la conducta y la participación de quienes hayan sido sujetos del procedimiento.*

*La gravedad de la responsabilidad en que se incurra. Los criterios para la individualización consideran: el grado y forma de participación en los hechos; el tipo de funciones del servidor público y el impacto del acto en la sociedad; el nivel jerárquico del servidor público o la posición de influencia de la Persona a la que se le atribuye la conducta; las circunstancias socioeconómicas del servidor público o de la persona; los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y el monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del acto que se sanciona.*

*De esta suerte, a partir de la consideración de que la gravedad de las faltas administrativas reside en la antijuridicidad de las conductas, la forma en que se verifiquen las conductas y la participación de los actores serán los factores que graduarán la sanción.*

*En su determinación, el órgano que las imponga deberá considerar tanto los elementos de carácter personal o subjetivo, como la afectación a lo público. La graduación de la sanción deberá comprender la capacidad disuasiva de la misma<sup>92</sup>.*

En lo referido, la nueva ley tiene aspectos destacables como lo son los criterios que se utilizan para individualizar las sanciones como lo son el grado y forma de participación de las personas involucradas en los hechos lo que es al menos un indicio de atender a grados de culpabilidad en el hecho ilícito cometido algunos ya habiendo sido utilizados en leyes posteriores pero que también resultan de utilidad.

Sin embargo, se constriñe únicamente en determinar cómo actos de corrupción a aquellas conductas que específicamente se consideran transgresoras de la función administrativa, como ya se señaló párrafos atrás; no va más allá visualizando también aquellos actos que impidan que el servidor público cumpla sus funciones que si viene es cierto no son actos que constituyan un hecho ilícito gubernamental

---

<sup>92</sup> Ibidem P. 35.

si son obstáculos que limitan el correcto funcionamiento de su desempeño y cumplimiento de las obligaciones que les confiere su cargo.

Por lo tanto, La Ley General de Responsabilidades Administrativas se enfoca en señalar ilícitos administrativos como si fueran delitos, siendo que un delito puede ser un hecho ilícito administrativo, pero no todo hecho ilícito administrativo es un delito, además de que este catálogo de conducta se centra en señalar y sancionar actos de corrupción, pero no considera aquellos actos que impiden que el servidor público cumpla con el deber jurídico gubernamental que le confiere su cargo omitiendo además el nivel de decisión que tiene el servidor público conforme a las facultades que le confiere su cargo.

#### 4.3 Legitimidad y Gobernanza

Después de exponer los elementos constitutivos del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción como lo son su estructura orgánica y los objetivos principales con los que se pretenden erradicar paulatinamente los actos de corrupción; corresponde abordar un tema central referente a la adaptación del sistema con la realidad social y si este cuenta con elementos para que pueda ser acatado y por ende aplicado transformando el entorno social que se busca, por lo que indagaremos la manera en que este sistema se encuentra legitimado en cuanto a su conexión con el problema determinándose por la realidad social que pretende modificar y sobre el concepto de gobernanza y que tan allegado se encuentra el nuevo sistema al mismo.

Específicamente, uno de los problemas centrales que afrontará el nuevo sistema, y posiblemente el que le dará justificación a su promulgación y futura aplicación, es que tan efectivo será en cuanto a la consecución de los fines que persigue y comparativamente que tanto es mejor con las demás estrategias jurídicas que se han implementado, siendo este problema identificado por la maestra Ana Arratia de la siguiente forma:

*Parece que las iniciativas anticorrupción en los gobiernos estatales están avocadas a resolver aspectos de operación interna y no en producir una rendición de cuentas a la ciudadanía sobre las acciones que emprende el gobierno para disminuir la corrupción de manera efectiva. Asimismo, parecen ser políticas fragmentadas y sin mecanismos de evaluación sobre sus resultados<sup>93</sup>.*

Así como lo explica la maestra, resulta necesario el implementar no únicamente cambios en la estructura o la implementación de nuevas facultades a los órganos establecidos y destinados para el combate a la corrupción, sino también es necesario que estos mismos organismos este enfocados en, como ya se ha mencionado antes, en una rendición de cuentas integral y sobretodo cercana a los gobernados, existiendo instrumentos para evaluar los resultados de las políticas públicas establecidas para que esto pueda ser de utilidad para corregir errores sobre la marcha de cualquier estrategia; estos elementos permitirán que cualquier estrategia que se implemente para combatir la corrupción puedan ser reconocidos y consecuentemente acatados por la propia sociedad.

Ante este problema, el nuevo sistema enfoca la solución con el combate directo de los hechos ilícitos administrativos enalteciendo que el servidor público, al momento de ejercer sus funciones que le confiere su cargo, cuenta con el deber jurídico de resguardar el objeto por el cual se legitima su cargo, encontrando así su justificación ideológica para sancionar la falta de este cumplimiento cuando se transgrede este objeto de alguna forma, expresándolo de la siguiente forma:

*Quienes participan en la política se encuentran también obligados a cuidar la cosa pública y, por tanto, al poner en riesgo o causar daño, deben ser también comprendidos como sujetos de las responsabilidades que establece esta ley<sup>94</sup>.*

Justamente ese cuidado de la cosa pública como se menciona, es la manera en la que el nuevo sistema busca legitimarse ante la sociedad lo cual ideológicamente es válido e incluso aplicable al momento de establecer fundamentos con los cuales se debe sancionar a un servidor público que vulnere sus obligaciones; sin embargo, para que exista una correcta legitimidad debe estar acompañada de un marco

---

<sup>93</sup> Arratia Pineda, Laura, Carmago Mata, Ismael *Notas sobre las sanciones administrativas a servidores públicos. Acciones en los gobiernos estatales*, editorial Trotta 2004, México. pp. 138 y 139.

<sup>94</sup> Exposición de Motivos, Op. Cit., p. 11.

normativo que esté plenamente estructurado en base a principios de legalidad e imperatividad.

Esto es que el marco jurídico aplicable, como cualquier otro, cuente con todos los requisitos para poder ser interpretable y aplicable conforme al espíritu de la ley y a la voluntad del legislador; esto es que la ley puede generar los efectos sociales que se desean para que de esta forma cumpla con los objetivos por los cuales fue promulgada, requisitos que son señalados por el maestro Vázquez:

*No puede concebirse la idea de un Estado de derecho sin la existencia del principio de legalidad y el correspondiente principio de imperatividad. Este principio impone a las normas jurídicas las siguientes exigencias: en cuanto a la autoridad que emite las normas, debe hallarse facultada para hacerlo por una norma jurídica de competencia; las normas jurídicas deben ser generales, es decir, sus destinatarios deben ser identificados por rasgos generales y no mediante aspectos particularizados o definidos; las normas jurídicas deben ser prospectivas y no retroactivas; estables pero no inmutables en el tiempo; y las normas jurídicas deben ser claras y transparentes<sup>95</sup>.*

Ante estos principios de ingeniería legislativas, se contrarrestan problemas de contradicción entre normas, falta de sustento constitucional o de armonización con las demás normas jurídicas, lagunas legales e inclusive problemas de ambigüedad y vaguedad; aspectos a combatir que son esenciales para la implementación de cualquier norma jurídica y, por ende, del marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por lo tanto, para que cualquier sistema normativo, como lo es el que hablamos, necesita que las leyes que lo integran se desarrolle en base a estos principios y eso mismo, al contener una estructura normativa y lógica sólida; permite que exista legitimidad del sistema normativo en la sociedad dado que será mucho más probable que cumpla sus fines por los cuales fue promulgado.

Aunado el cumplimiento de la legitimidad por parte del sistema, se cuenta también con otro concepto que resulta fundamental y que va de la mano con la legitimidad el cual es la gobernanza; entendido este concepto como la participación activa de la sociedad civil con las decisiones gubernamentales existiendo un vínculo estrecho

---

<sup>95</sup> Vázquez, Rodolfo, Op. Cit. p. 222.

que fortalezca los actos administrativos con las necesidades de la sociedad, explicando este concepto la maestra Patricia Kurczyn:

*Por gobernanza, entendemos un concepto que supera el término gobierno porque pone a la sociedad civil en un papel cada vez más participativo a la hora de hacer política y fortalecer la democracia. Sabemos que es un término creado por los tecnócratas pero que cada vez ha permeado más en las definiciones y desarrollo de las políticas públicas, en que se manifiesta la relación entre autoridad política y sociedad civil, que representa las nuevas formas de relación entre el Estado y los ciudadanos<sup>96</sup>.*

Este vínculo expuesto, debe prevalecer en cualquier tipo de política pública, planeación o sistema que se pretenda implementar como solución ante alguna necesidad de la sociedad o problema; cualquier ley que se pretenda promulgar y aplicar en la realidad social de la que se hable, debe contener este acercamiento entre sociedad y gobierno, dado que la propia soberanía en la que se constituye el gobierno proviene del pueblo siendo este el acreedor al deber jurídico gubernamental que el gobierno posee surgiendo la obligación de cumplir con el mandato social que les es encomendado.

En consecuencia, el Sistema Nacional Anticorrupción debe de adecuarse en su estructura y aplicación en ambos principios, el de legitimidad y el de gobernanza; el primero para que exista reconocimiento y acatamiento social con un marco jurídico sólido que respalde la transformación social que encabeza y los fines que persigue y el segundo para que se establezca un vínculo entre sociedad y gobierno en el que las funciones de este último sean encaminadas directa y exclusivamente a la satisfacción de las necesidades de los primeros, en razón del poder soberano por el que se constituye el Estado.

Partiendo de esa premisa, surge la pregunta de qué elementos debe contener el nuevo sistema para cumplir con ambos principios; existen varias medidas que puede ser implementadas, varias de ellas ya han sido citadas y desarrolladas en este trabajo de investigación como lo es la transparencia y la rendición de cuentas;

---

<sup>96</sup> Kurczyn Villalobos, Patricia, *Rendición de cuentas y Combate a la Corrupción* <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/15.pdf>, consultado el 15 de diciembre de 2018.

sin embargo, la maestra Ana Laura Arratia, expone cuales serían esos puntos a considerar para que puedan ser cumplidos ambos principios en cualquier política anticorrupción siendo los siguientes:

*Una de las prioridades del ejercicio público es consolidar una nueva relación del gobierno con la ciudadanía, originada en la aplicación irrestricta de la ley y la plena vigencia de los principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas. Ante esta necesidad se plantean las siguientes acciones para impulsar el desarrollo de una política anticorrupción nacional:*

- 1. Coordinar de manera concentrada una política nacional de combate a la corrupción entre la sociedad y los poderes y órdenes de gobierno.*
- 2. Desarrollar una política anticorrupción efectiva y eficiente fundada en el fortalecimiento institucional, con acciones y resultados puntuales.*
- 3. Establecer modelos generales de estructuras, instrumentos y políticas de combate a la corrupción en las entidades federativas.*
- 4. Favorecer la sistematización de la información para impulsar el estudio, análisis e investigación sobre el fenómeno de la corrupción, así como el diseño de mejores políticas públicas para su combate.*
- 5. Incentivar la participación ciudadana en la vigilancia de sus gobiernos y en la evaluación de esta política nacional<sup>97</sup>.*

En resumen, los puntos expuestos indican cuatro aspectos fundamentales: coordinación eficiente con resultados puntuales, instituciones sólidas con facultades y encomiendas plenamente identificables y determinadas enfocadas en algún rubro del combate a la corrupción, divulgación de la información pública soportada en la sistematización accesible para su utilización y participación ciudadana como un integrante más en la vigilancia y rendición de cuentas del gobierno.

Los primeros tres aspectos ya han sido abordados a lo largo de esta investigación, en la que se determinó que la coordinación que se establece en el nuevo sistema carece en aclarar las funciones que realizarán los órganos integrantes del denominado Comité Coordinador y atrae funciones y determinaciones que deberían estar destinadas exclusivamente a determinados organismos del gobierno especializados, también acerca de lo fundamental de la divulgación y accesibilidad de la información pública y que es poco tratado por el nuevo sistema.

---

<sup>97</sup> Arratia Pineda, Laura, Carmago Mata, Ismael, Op. Cit. p. 141.

Sin embargo, corresponde abordar de manera más concreta acerca de cómo el nuevo sistema fomentará que sus acciones tengan como un elemento esencial la participación de la sociedad y en específico como este nuevo sistema pretende cumplir con los principios de legitimidad y gobernanza, explicándolo la exposición de motivos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de la siguiente forma:

Son tres los mecanismos nuevos en esta iniciativa de Ley que promueven la corresponsabilidad y la participación de la sociedad en el combate a la corrupción:

1. Un esquema de participación en la recuperación de los daños al erario provocados por los actos de corrupción, y un nuevo esquema de recompensas a denunciantes. Se trata de un gran incentivo para participar en la vigilancia. Sin costo extra para el Estado, la posibilidad de participar en aquello que ya se había perdido debería generar un cuerpo privado de vigilantes del uso que se le da a los recursos públicos.
2. Un nuevo sistema que le permite a las personas morales autodenunciarse con el objeto de crear un convenio en el que se pueden establecer reducciones a las sanciones. Las personas morales viven del nombre y la reputación que éste conlleva. La idea es crear los incentivos adecuados para que las empresas involucradas en un acto de corrupción, prefieran la salvaguarda de su prestigio, que la protección de las personas corruptas que mal utilizaron el nombre de la empresa.
3. Un nuevo proceso sancionatorio en el que los denunciantes tienen el derecho a ser informados sobre el cauce de éste, y tienen además un recurso eficaz para impugnar el resultado. Los denunciantes se convierten efectivamente en terceros coadyuvantes que pueden vigilar el curso del proceso, y pueden impugnar una mala decisión en la investigación o en la resolución. Se trata de un eficaz contrapeso a las autoridades del Sistema Nacional Anticorrupción, que hace vigente la garantía individual de acceso a la justicia. Ningún Sistema Anticorrupción del mundo es capaz de identificar, por sí mismo, áreas de riesgo, redes o actos individuales de corrupción. Todos los sistemas eficaces del mundo tienen como plataforma esencial la colaboración de la sociedad en lo individual, y de la sociedad civil organizada en lo colectivo, para crear una gran contraloría social. Esta gran contraloría social es el elemento que permite hacer efectiva la rendición de cuentas constante y sistemática, que toda democracia exitosa necesita<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Exposición de motivos; Op. Cit., p. 40.

En esencia, la manera en que el nuevo sistema busca que exista participación ciudadana, además de crear un comité ciudadano como ya se ha explicado, también busca que exista ésta dentro del desarrollo de las investigaciones sobre actos de corrupción y en el desahogo del procedimiento administrativo de sanción.

Primeramente, ofreciendo recompensas a los denunciadores determinado en cuanto a lo que la autoridad investigadora y sancionatoria recupere del acto de corrupción teniendo por objetivo el que exista de facto una vigilancia permanente de la sociedad a través de este incentivo; y, por otro lado, el constituir al denunciante como una especie de tercero interesado en el procedimiento sancionatorio atribuyéndole la facultad de interponer algún recurso para impugnar el resultado.

En conclusión, lo propuesto por el nuevo sistema cumpliría parcialmente con lo establecido no solamente con los requisitos expuestos por la maestra Arriata sino también con lo establecido en el numeral VII de la introducción de este capítulo; es un cumplimiento parcial dado que el tipo de participación ciudadana propuesta por el sistema no posee los alcances que se proponen en ambos principios señalados siendo muy acotados en tan sólo unos aspectos.

Si bien es cierto que en la introducción de este capítulo se propone que la participación ciudadana cuente con facultades debidamente delimitadas, también nos referimos que estas delimitaciones deben estar dirigidas en función de señalar actos de corrupción y de ser un vigilante imparcial del sistema con facultades que permitan corregir el rumbo que tome la implementación de este; en pocas palabras la participación ciudadana debe ser parte integrante del sistema como observador con voz y poder de decisión, más no como una parte orgánica y constitutiva del mismo. Tal como lo señala el maestro Óscar Guerra:

*Es necesario que la sociedad se involucre en la revisión, seguimiento y evaluación de la gestión de sus autoridades, para activar el control vertical que comprende la participación de ciudadanos, organizaciones sociales y civiles (OCS), medios de comunicación, instituciones académicas e, incluso, los partidos políticos<sup>99</sup>.*

---

<sup>99</sup> Guerra Ford, Óscar, Op. Cit., p. 153.

Tal como lo señala el autor, la participación ciudadana en el nuevo sistema debe desarrollarse en realizar funciones para determinar qué tan efectivo es el sistema siendo un apoyo que determine el impacto real que represente la implementación del sistema; sugiriendo que sea integrada no únicamente por ciudadanos sino también organizaciones, medios de comunicación, instituciones académicas y por partidos políticos que complementen con su voz especializada la postura de la participación ciudadana en relación con la políticas públicas y la propia implementación del sistema.

Sin embargo, complementando lo que opina el autor, es necesario establecer también parámetros dentro de quienes, además de los ciudadanos, conformarán esta participación ciudadana dado que tendrían que especificarse cuales serían los requisitos para que estas agrupaciones conforme puedan ser identificadas como parte de la participación ciudadana, ya que no cualquier agrupación debería formar parte velando siempre por principios de imparcialidad y buscando que quien lo haga tengan los suficientes conocimientos para emitir una opinión sobre el tema.

Ahora bien, será necesario para el sistema establecer mecanismos que defina el cómo se realizará la participación y de qué manera integrará el nuevo sistema o como serán tomadas en cuenta sus participaciones siendo un elemento activo y directo en la implementación del sistema en razón de su vigilancia y establecimiento de indicadores que determinan su eficiencia; sugiriendo algunas medidas el mismo autor:

*Es necesaria la generación de políticas y programas de impulso a la participación ciudadana, por ejemplo, con el establecimiento de consejos sociales de gestión pública y de una ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana. Con este tipo de mecanismos, los ciudadanos tendrán la posibilidad real de denunciar las irregularidades ante los organismos de control, con resultados palpables<sup>100</sup>.*

En referencia a las medidas propuestas por el autor para implementar la participación ciudadana, lo que se buscaría con la primera de ellas es crear agrupaciones que tengan acceso a los procesos y desarrollo del nuevo sistema

---

<sup>100</sup> Ibidem, p. 157.

para realizar una evaluación correcta del mismo o puedan identificarse errores sobre la marcha, en lo que respecta a la segunda propuesta es muy parecido a lo que ya se tenía implementado incluso con el anterior medio de control y sanción de los actos de corrupción y con este nuevo sistema, a diferencia de que propone que no únicamente sea una ventanilla de quejas y denuncias sino también de sugerencias para lo cual tendrían que implementarse mecanismos para que estas sean tomadas en cuenta.

En conclusión, que el Sistema Nacional Anticorrupción únicamente se avoque en crear un comité de participación orgánicamente integrante al comité coordinador que rija el sistema no cumple con las finalidades que deben tener las funciones de una participación ciudadana funcional y no-burocratizada como se propone, dado que con la creación de este comité se desnaturaliza la función de dicha participación siendo obsoleta y poco funcional su existencia.

#### 4.4 Armonización del Sistema

Ahora corresponde abordar uno de los temas centrales para determinar la viabilidad del nuevo sistema, basando esta viabilidad en qué manera el marco jurídico propuesto con su estructuración y objetivos atacan el fenómeno de la corrupción y como existe una correcta coordinación y delimitación de funciones entre los órganos que la integran.

Cómo ya se ha comentado en esta investigación, lo que se busca con la implementación del nuevo sistema es la creación de un comité coordinador integrado por diversas dependencias que se encuentren encargadas de implementar algún aspecto que comprenda el nuevo sistema, siendo un órgano que establezca las medidas y las políticas públicas a aplicar para el combate a la corrupción; sin embargo, lo propuesto carece de ser una solución real ante el problema institucional y de funciones que tienen las dependencias, dado que no soluciona el problema estructural de los órganos integrantes que conforma el

mencionado comité, existiendo un mal enfoque en cuanto a la participación de las dependencias porque no solamente debe existir coordinación entre estas sino que es mejor e inclusive más importante y trascendente fortalecerlas, indicando este problema el maestro Óscar Guerra:

*Debo advertir, sin embargo, que este entramado institucional, hasta ahora, ha sido inefectivo para el control de la corrupción. En un sentido general, podríamos decir que la ineficiencia de estos organismos se debe a su falta de independencia. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los organismos fiscalizadores de los estados dependen de un Poder Legislativo tradicionalmente sumiso al Ejecutivo, además, carecen de la capacidad para sancionar las irregularidades detectadas. Asimismo, los OIC son coordinador por una institución que depende estructuralmente del titular del Ejecutivo, por lo cual tampoco cuentan con la autonomía deseable su labor fiscalizadora y sancionadora<sup>101</sup>.*

Como lo hace notar el autor, el problema no deviene sobre una falta de coordinación o de comunicación entre dependencias que es lo que pretenden solucionar el nuevo sistema con la creación de comité coordinador; sino a su falta de independencia siendo esta subordinación no únicamente en cuanto a la subordinación a algún poder de la unión, sino que inclusive en varias de las funciones para el combate a la corrupción exista una concurrencia de poderes, lo que genera en ocasiones duplicidad de funciones como lo es la facultad de sancionar por parte de la Auditoría Superior de la Federación y de los Órganos Internos de Control, siendo un ejemplo claro de instituciones que poseen prácticamente una misma función pero provienen orgánicamente de poderes diferentes.

No puede concebirse un auténtico combate a la corrupción, sin la existencia de organismos fortalecidos con plena autonomía y facultades específicas muchas veces diferenciadas de las que poseen otros organismos; siendo necesaria que estos sean ajenos a los poderes de la unión contando con estructura de escalafón y profesionalización de las personas que lo integren; esto denota la visión obtusa que posee el nuevo sistema al que parece ser que no se percata de que la erradicación de los actos de corrupción es gradual y debe estar acompañada de un fortalecimiento de la independencia y de las funciones de las dependencias

---

<sup>101</sup> Ibidem, pp. 151 y 152.

encargadas de solucionar el problema. Tal como lo señala el maestro Eduardo Bohórquez:

*La primera piedra de esta construcción democrática está puesta. La madurez institucional de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y del Sistema Nacional Anticorrupción, de 2015, tomará todavía más tiempo. El enfoque que México propone es otros: abandonar la idea de que un zar anticorrupción puede “freír a los peces gordos”, para entrar a una etapa de reformas en las que cambiemos a las instituciones que no solo son incapaces de resolver el problema, sino que ya son parte del problema<sup>102</sup>.*

En este orden de ideas, para que exista una correcta armonización del nuevo sistema con las instituciones que la integran enfocadas en combatir la corrupción, debe existir un proceso de madurez y de consolidación institucional antes de que enfocarlo en un aspecto de coordinación entre dependencias, dado que es difícil que exista una real coordinación si las propias instituciones no se encuentran internamente fortalecidas con funciones específicas, delimitadas y muchas veces exclusivas ajenas de algún poder que las determine contando con absoluta independencia y capacidad de acción.

Sin la existencia de un fortalecimiento real e integral de las instituciones cualquier intento de coordinación carece de fuerza y de fundamento, existiendo plena disposición de las facultades que se le otorguen a las dependencias especificando en qué etapa del combate a la corrupción actuarán y de qué manera desempeñarán sus funciones; de esta manera es como las instituciones podrán conseguir sus objetivos haciendo un cambio significativo en el combate a la corrupción, tal como lo señala el maestro Pablo Escudero.

*Se debe construir un sistema integral y articulado en el que cada una de las secciones enunciadas abone en alguna medida, en contribuir primero en la prevención y control de actos de corrupción, y eventualmente en su ataque con el ejercicio de los procedimientos sancionatorios ya sea administrativos o penales<sup>103</sup>.*

---

<sup>102</sup> Bohórquez, Eduardo, *Transparencia y anticorrupción en México, de lo urgente a lo importante*, Foreign affairs: Latinoamérica, Vol. 15, Nº. 3, 2015, pp. 13 y 14.

<sup>103</sup> Escudero Morales, Pablo, *Prevención y Combate a la corrupción, una respuesta estructura en ¿Cómo Combatir la corrupción?* Coord. Salazar Ugarte, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco Alberto, Flores Mendoza, Imer Benjamín, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México p. 19.

Tanto la prevención y control de actos de corrupción, así como sus respectivos procedimientos sancionatorios, son los ejes en los que operativamente deben determinarse las facultades de los órganos que integren el nuevo sistema; existiendo una especificación de funciones plenamente identificables y determinadas en base a límites perfectamente establecidos.

Por lo tanto, el que el nuevo sistema implemente únicamente un comité coordinador como solución para armonizar el sistema y que este tenga mejores resultados, es una visión obtusa de esta característica; dado que de nada sirve un comité coordinador si antes no se fortalece a las instituciones que integren el sistema y que esta misma armonización sea acorde a la naturaleza de los actos de corrupción combatiéndolos desde su origen.

#### 4.4.1 La reforma constitucional como armonizante del sistema

Habiendo establecido cual es el método utilizado por el Sistema Nacional Anticorrupción para armonizar sus funciones y la aplicación de estas; es necesario determinar de qué manera y en qué sentido se dieron las reformas constitucionales en esta materia; siendo la constitución la ley armonizante por excelencia con el demás marco jurídico que integra al país, analizaremos como es que se reformó la constitución para la creación de este nuevo sistema y bajo qué parámetros se estableció su surgimiento.

Como ya ha sido mencionado con anterioridad, en el Sistema Nacional Anticorrupción se establecieron los fundamentos para que exista coordinación entre dependencias para el combate a la corrupción, así para la fiscalización y control de recursos públicos, tal como lo señala el maestro Pablo Escudero:

*Así, en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción (o anticorrupción) se sentaron las bases para que se instrumente el Sistema Nacional Anticorrupción, que será la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y*

*actos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos*<sup>104</sup>.

Es a través de la coordinación de dependencias y de órganos gubernamentales facultados para llevar a cabo todo los objetivos y características que comprende el combatir la corrupción, el cómo el nuevo sistema busca la existencia de una armonización de funciones y de cumplimiento de las políticas públicas creadas por el comité coordinador integrado por las mismas dependencias.

Por medio de una armonización estructural es como se pretende que el nuevo sistema funcione y cumpla sus cometidos, estableciendo trabajo consensuado y coordinado entre las dependencias que lo integren basándose en aspectos que se consideran pilares para el combate a la corrupción siendo señalados por el maestro Escudero:

*En las reformas constitucionales se prospectivo una visión que atendiera la necesidad de crear un sistema articulado y transversal, que además de garantizar el derecho de acceso a la información, fuera uno de los pilares para la prevención y combate a la corrupción, en el que la participación social se diera en la mayor medida posible y el resultado de ello fue la construcción del Sistema Nacional de Transparencia y del Sistema Nacional Anticorrupción*<sup>105</sup>.

Como se puede apreciar, las reformas constitucionales para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción principalmente su armonización es estructural basada en el acceso a la información y en la participación ciudadana como aspectos fundamentales del sistema; sin embargo, cabe señalar que no se propone una armonización en cuanto al marco jurídico vigente, el propio sistema en el cual se desarrolla el trabajo burocrático o de la propia realidad en cuanto al origen del fenómeno de la corrupción.

En efecto, la armonización utilizada por el nuevo sistema no contempla otros aspectos que también son fundamentales para combatir correctamente la corrupción sin que exista una armonización más profunda que no únicamente contemple la coordinación entre dependencias sino también en todos los aspectos

---

<sup>104</sup> Ibidem. p. 22.

<sup>105</sup> Ibidem p. 20.

que interviene el combate a la corrupción, lo cual genera que sobre la marcha estas deficiencias puedan ser aprovechadas por los sujetos con responsabilidad ya sea administrativa y/o penal que hayan cometido algún acto de corrupción, tal como lo señala el maestro Basílico:

*Así, el enfoque orientado a la denuncia, la persecución y el castigo de los actores corruptos deviene insuficiente si no se complementa con el conocimiento acerca del funcionamiento del sistema, de manera que se puedan atacar sus fortalezas y aprovechar sus debilidades para poder desmantelarlo<sup>106</sup>.*

El conocimiento pleno de cómo opera la corrupción por sistema, entendiendo su origen y las formas en que esta se presenta, es uno de los elementos esenciales que debe contener cualquier intento de armonización del sistema siendo en este caso la vinculación del sistema con el problema que se busca erradicar; sin embargo, la estrategia empleada por el sistema en cuanto a las reformas constitucionales hechas para su surgimiento, son basados en los ejes de transparencia y participación ciudadana que si bien son fundamentales para contrarrestar el problema resultan insuficientes sin que se esté proponiendo un cambio mucho más profundo.

Justamente las iniciativas de Ley presentadas para conformar el Sistema Nacional Anticorrupción, proponen como solución principal ambos aspectos; donde se busca que los actos administrativos realizados por los burócratas sean publicitados y que exista participación ciudadana en todos los procesos del combate a la corrupción fomentando así la rendición de cuentas, expresándolo la maestra Athié:

*Los esfuerzos institucionales aislados han sido y seguirán siendo incapaces de alcanzar los mejores resultados. La corrupción trasciende militancias partidistas, proyectos ideológicos y órdenes de gobierno; no se limita a la toma de decisiones individuales, sino que ha logrado instalarse en un sistema con capacidad de autorregulación. Atendiendo al contexto antes señalado y debido al agravamiento del fenómeno de la corrupción en los últimos años, el presidente Enrique Peña Nieto promovió una reforma integral a la constitución (artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 109, 113, 114, 116, 122), para enfrentar el problema que nos ocupa desde la perspectiva del gobierno abierto, para con ello fortalecer los canales de comunicación entre Estado y sociedad,*

---

<sup>106</sup> Basílico, Ricardo, Op. Cit. P. 82.

*mejorar los estándares de transparencia, rendición de cuentas y de respuesta hacia los ciudadanos*<sup>107</sup>.

Es verdad que la corrupción es contemplada en esta iniciativa como un problema que se encuentra impregnado en lo más profundo del actuar burocrático, llegando al grado de ser una característica que ya lo distingue, sin embargo, no basta con esta consideración somera, hace falta la existencia de estudios que determinen la naturaleza y el origen de esta corrupción por sistema que se vive en las actividades burocráticas.

Otro aspecto a considerar, es el ámbito de aplicación del sistema donde se busca que el marco jurídico que conduce el nuevo sistema sea aplicado en todos los órdenes de gobierno existiendo coordinación de dependencias, como al igual se propone suceda en el gobierno federal, se de en los ámbitos estatales y municipales; por lo que se busca que el nuevo sistema tenga alcance nacional de aplicación tal como lo señala la maestra Athie:

Con la reforma se busca transitar a un enfoque sistémico y nacional, fortalecer los controles internos y externos para combatir a la corrupción, con un marco legal homogéneo y una estructura coordinada de las autoridades competentes<sup>108</sup>.

Este es el planteamiento estructural con el que se propone armonizar el sistema en cuanto a su ámbito de aplicación, teniendo la idea que aplicando el mismo marco jurídico en todos los ámbitos de gobierno a nivel nacional y con la coordinación de las dependencias en estos niveles; se fortalecerán los controles internos y externos que tiene como encomienda investigar, procesar y sancionar al servidor público responsable.

Con esto el nuevo sistema busca que exista concordancia en cuanto a los conceptos, estrategias y procedimientos para erradicar los actos de corrupción; siendo aplicado en todos los órdenes de gobierno y siendo las dependencias que tiene como encomienda algún aspecto para el combate a la corrupción como parte integrante del nuevo sistema, buscando con esto que no exista diferencias

---

<sup>107</sup> Athié Flores, Kamel, Op. Cit. p. 35.

<sup>108</sup> Idem.

ideológicas en el combate a la corrupción propiciando la homogeneidad de estrategias, tal como lo señala el maestro Bohórquez:

*La iniciativa cambió el marco de la discusión pública sobre anticorrupción. Reconociendo las propuestas que durante años habían hecho la sociedad civil y los académicos, en particular las de Transparencia Mexicana y de la Red por la Rendición de cuentas, la iniciativa proponía incorporar el concepto de Sistema Nacional de Integridad y evitar la fragmentación de las políticas vinculadas con el control de la corrupción en México”<sup>109</sup>.*

Como puede observarse, el propósito de este nuevo sistema es el conjuntar posturas y conducir las políticas públicas que se establezcan; por lo que podemos determinar que la creación de este nuevo sistema justamente tiene por finalidad la armonización de funciones, de dependencias y de marco jurídico aplicable al caso; sin embargo, no se realiza en base a los parámetros adecuados y con la profundidad con la que lo requiere la gravedad del problema a combatir.

Además de esta situación, ante el objetivo y el camino planteado por el nuevo sistema es de destacar el proceso largo el cual implica la homologación de marco jurídico en todos los territorios que integran la república mexicana y la coordinación entre las dependencias que integrarán el nuevo sistema; dado que deberán existir procesos dentro del mismo proceso para que exista una evolución ordenada de las instituciones y que esto no genere confusión e inclusive conflictos de leyes en el espacio y tiempo, tal como lo señala el maestro Bohórquez:

*La promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción debe ser interpretada como el inicio de un largo proceso de transformación institucional del gobierno en México (federal, estatal y municipal). Este sistema tendrá que encontrar su conexión con los sistemas de fiscalización y de control, pero también con el de transparencia y acceso a la información. Es el sistema rector de estos otros sistemas, pero no debe minimizarlos ni descartar su importancia. En su diseño institucional, el sistema reconoce que esta tarea debe cruzar poderes y órdenes de gobierno y que no hay forma de ser eficaz en este propósito si no cuenta con mecanismos de inteligencia institucional que le permitan aprender de sus actos y corregir lo que no funciona”<sup>110</sup>.*

Uno de los puntos destacados que debe tener la aplicación y adecuación de este nuevo sistema con la realidad vigente, son la existencia de mecanismos de

---

<sup>109</sup> Bohórquez, Eduardo, Op. Cit. p. 14.

<sup>110</sup> Ibidem, p. 18.

inteligencia institucional los cuales estarán basados en la naturaleza jurídica de las dependencias y órdenes de gobierno que la integren, así como de sus funciones, con un marco jurídico adecuado a los objetivos que tendrá cada una de las dependencias.

Sin embargo, esta tarea resulta complicada dado que el alcance que pretende que tenga la armonización del sistema se limita en crear un comité coordinador que se encargue de establecer las políticas públicas a seguir y de determinar las funciones que tendrá cada dependencia en el ejercicio del sistema con un marco jurídico único que sea aplicable en todos los Estados y órdenes de gobierno; aunado a que el mismo sistema ha establecido que en un plazo no mayor a un año se realice esta armonización; tal como lo señala la exposición de motivos de la siguiente forma:

*Finalmente, la propuesta de Iniciativa Ciudadana establece un plazo no mayor a un año para que las legislaturas federales y locales procedan a armonizar las leyes relacionadas con esta Ley General. Es enfático además en instar al Congreso de la Unión a realizar las reformas al Código Penal Federal para que sea congruente con los compromisos adquiridos por México en los instrumentos internacionales<sup>111</sup>.*

Esta situación limita el propio accionar del nuevo sistema, ya que es necesario que se den las reformas correspondientes para que pueda existir un parámetro real acerca de la eficiencia y viabilidad del sistema; situación que genera un problema dados los niveles de corrupción que abundan en el país y la urgencia de que se implemente alguna estrategia que no solo inhiban estos actos, sino que paulatinamente regrese la confianza de la ciudadanía con las instituciones gubernamentales.

Justamente esto sucede por la perspectiva de aplicación que se le atribuyó al nuevo sistema, ya que al ser promulgado el marco jurídico que integra a este sistema nacional se visualizó que las leyes que de alguna manera afectará tenía que adecuarse a lo suscrito por el nuevo sistema y no que este sistema nacional se adecuara a la realidad jurídica vigente.

---

<sup>111</sup> Exposición de motivos, Op. Cit., p. 42.

Esta perspectiva en cuanto a la aplicación del sistema, genera más problemas de los que busca solucionar, dado que por razones obvias es mucho más sencillo adecuar este sistema al marco jurídico vigente que viceversa, siendo que se buscó armonizar a través de la imposición mas no homogeneizar; además de esta situación, el legislador da la impresión que al momento de promulgar el sistema no contempla el cómo se realizaban anteriormente los procedimientos para el combate a la corrupción, cuál era el marco jurídico destinado para erradicar ese problema y cuales han sido los efectos que han generado las estrategias antes implementadas.

Por lo tanto, al existir este problema de armonización entre distintas leyes que buscan solucionar el mismo problema, pero con vigencia diferente, no deja otra opción a los servidores públicos más que trabajar con ambas perspectivas en lo que el nuevo sistema se armoniza, tal como lo señala el maestro Bohórquez:

*El sistema nacional Anticorrupción es un proyecto de mediano plazo. Si la legislación secundaria se aprueba en los tiempos que establece el derecho de reformas a la Constitución en materia de combate a la corrupción, tan solo para el ámbito federal esta legislación tomará 2 años más. El sistema como tal no estará operando en todo el territorio nacional hasta ese momento. Ello no quiere decir, como ha señalado el Auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal, que no haya mucho que hacer con el actual marco constitucional aprobado, pero como sistema anticorrupción, será una tarea de, cuando menos, una década<sup>112</sup>.*

En cierto sentido, es natural que exista un tiempo considerable para la aplicación de cualquier marco jurídico nuevo en cualquier realidad vigente existiendo un periodo de adecuación para la ejecución de lo dispuesto por las nuevas normas jurídicas.

Sin embargo, esta vicisitud es mucho más llevadera y acorta este margen temporal en la medida en que tan bien encaja la nueva norma en el sistema jurídico al que se pretende forme parte integrante; situación que no sucede con el Sistema

---

<sup>112</sup> Bohórquez, Eduardo, Op. Cit. p.18.

Nacional Anticorrupción por la razón ya comentada, dado que de su implementación y que pueda al menos tener la posibilidad de que pueda ser aplicable será necesario que muchas leyes se reformen e inclusive cambien su naturaleza para dar cabida a la aplicación del nuevo sistema; por lo tanto, para que puedan verse efectos de este nuevo sistema tendrán que pasar muchos años para que sea verificable con hechos la viabilidad del sistema, siendo que las leyes con las que tengan concordancia sean reformadas, en caso contrario, difícilmente veremos resultados tangibles de su implementación.

#### 4.5 Fines de su democratización y la implementación del deber jurídico

Por último, abordaremos un tema neurálgico y de gran importancia intrínseca sobre cualquier estrategia y/o marco jurídico que se pretenda implementar para combatir y paulatinamente erradicar los actos de corrupción; siendo este tema como la ausencia de una correcta interpretación de los actos de corrupción y de indagar en la naturaleza de estos actos son la piedra angular para dirigir correctamente estas estrategias y como su incorrecta interpretación puede derivar inclusive mayor desigualdad y ausencia de crecimiento en otros factores constitutivos de una nación prospera y desarrollada.

Como ya se ha mencionado en esta investigación, para definir la naturaleza de los actos de corrupción la definimos como una transgresión al deber jurídico gubernamental que posee el servidor público derivado del vínculo que posee como parte integrante del gobierno para con los gobernados que democráticamente lo conformaron y le atribuyeron parte de su soberanía para que fuera posible la atribución de facultades al cargo que ocupa el servidor público, emanados los actos de corrupción de la facultad de decisión que tiene los servidores públicos dependiendo su cargo, por lo cual existen dos vías por las cuales pueden ser sancionados estos actos, la penal y la administrativa siendo fundamental que exista una diferenciación en cuanto a la esfera jurídica en la que se busque sancionar al servidor público; adhiriéndonos a lo comprendido por el maestro Alejandro Nieto:

*El concepto de derecho disciplinario no puede alcanzarse por su relación con el Derecho penal tal como venía haciéndose, sino por su relación con el derecho civil, puesto que el derecho disciplinario es el correlato de unas relaciones contractuales y de unas relaciones de poder. Lo decisivo es que las consecuencias disciplinarias de la infracción de los deberes funcionariales no se basan en el poder sancionador del Estado sino en la supremacía de servicio o funcional, o sea, en las relaciones de poder que median entre el Estado y sus servidores. Las sanciones disciplinarias no son, por tanto, penas en el sentido del derecho penal sino medos para mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio y para asegurar el cumplimiento de los deberes oficiales<sup>113</sup>.*

Tomando como parámetro este enfoque, es como proponemos que se vislumbre la naturaleza de los actos de corrupción; de los cuales carece completamente este nuevo sistema como ya ha sido abordado en el que se propone un cambio estructural e inclusive orgánico, pero sigue visualizándose los actos de corrupción de la misma forma sin que se tenga una versión realista del problema y de los alcances que este ha tenido.

Por lo tanto, al tener este enfoque el nuevo sistema genera que exista una inadecuada forma de enfrentar el problema; lo que consecuentemente produce que exista un golpe directo en otros aspectos fundamentales del país, dada la desconfianza que genera en las instituciones el hecho de que no realicen su trabajo de manera adecuada y conforme a las funciones que se les encomienda, provocando así un efecto en cadena que va minando a grandes rasgos el desarrollo del país, tal como reflexiona la maestra Athie:

*Existe una estrecha relación entre el grado de corrupción y los niveles de inversión y crecimiento: la corrupción actúa como un impuesto a las inversiones y reduce el atractivo del país frente a otras naciones con menor incidencia, o bien, estimula a las empresas para actuar en el sector informal de la economía y ello reduce la recaudación fiscal. Asimismo, genera que amplios sectores de la sociedad sufran un proceso de mayor exclusión social y política, que los obliga a incorporarse a los sectores informales de la actividad económica y de subsistencia y, en ocasiones, su adhesión al crimen organizado<sup>114</sup>.*

---

<sup>113</sup> Nieto, Alejandro; "Derecho Administrativo Sancionador" Editorial Tecnos, Segunda Edición, Madrid, 2000, p. 60.

<sup>114</sup> Athié Flores, Kamel, Op. Cit.pP. 31.

Por lo expuesto, el nuevo sistema debe contar con la visión necesaria acerca de la magnitud del problema, dado que no únicamente se debe buscar erradicar los actos de corrupción sino, mediante este combate, contribuir al fortalecimiento del desarrollo del país creando mayores oportunidades en todos los sectores; es decir, debe crearse un sistema con visión lo suficientemente amplia que pueda comprender las implicaciones que tiene en crear una sociedad democrática entendida la democracia no únicamente como la participación ciudadana en los asuntos del gobierno sino en que los propios fines del sistema se encuentren enfocados en crear mayores oportunidades a todos los sectores de la población fomentando la creación de una sociedad igualitaria.

Es por esta situación que destacamos la necesidad de fortalecer el carácter ideológico de este nuevo sistema, las implicaciones que posee son varias y bastante amplias por lo que resulta insuficiente hacer un cambio meramente estructural en cuanto a la coordinación de dependencias o la redistribución de facultades de las mismas.

Una reforma estructural de esta índole necesariamente debe estar acompañada de una correcta visión del problema y, con base en esto, fortalecer las instituciones con un marco jurídico integral y que pueda armonizarse con el sistema jurídico al que se busca formar parte, procurando el cumplimiento del deber jurídico gubernamental que posee el servidor público, dado que más que tenerlo con sus superiores jerárquicos o con el gobierno lo tiene con la propia sociedad.

#### 4.6 Conclusiones del capítulo

En razón de lo expuesto en este capítulo, donde desglosamos lo que es la estructura y finalidad del nuevo sistema y como a través de esta busca legitimarse y armonizarse con el marco jurídico que le da fundamento y con el problema que busca solucionar.

Si bien es cierto que en varios aspectos el nuevo sistema tiene la intención de romper paradigmas y proponer una nueva estrategia que pueda propiciar la erradicación real de los actos de corrupción como es la coordinación entre dependencias y la inclusión de la participación ciudadana, finalmente sólo se realizar cambios de forma más no de fondo en comparación con las otras estrategias y procedimientos que anteriormente se han empleado, lo que genera que exista un mal enfoque sobre los aspectos que tendrían que modificarse para que el combate a la corrupción surta el efecto deseado.

Los cambios propuestos por el Sistema Nacional Anticorrupción, en el mejor de los escenarios, fomentarán que pueda existir mayor coordinación entre las dependencias que lo integren, creando consensos en cuanto a las políticas públicas para combatir la corrupción; sin embargo, los objetivos trazados serán difíciles de alcanzar si no existe un cambio en cuanto a una correcta dimensión de los actos de corrupción, fortaleciendo instituciones en cuanto a crear funciones específicas y dotándolos de autonomía suficiente para que sus facultades no se encuentren transgredidas por cualquier aspecto de subordinación jerárquica.

Además de estas situaciones, confunden la naturaleza de los ámbitos en los cuales puede ser sancionado el servidor público en cuanto a la calidad que le confiere su cargo o como persona imputable de delitos, lo cual a la larga generará confusiones en cuanto a la aplicación de la norma e inclusive vulneración de garantías individuales por parte del servidor público enjuiciado, además de las múltiples faltas de adecuación a los principios enunciados al principio de este capítulo para determinar la viabilidad del nuevo sistema.

En consecuencia, existen más elementos para determinar que, a la larga, el Sistema Nacional Anticorrupción no cuenta con los arrestos necesarios para determinar que pueda ser una estrategia que marque un precedente como solución, al menos gradual, del problema de la corrupción administrativa; dado que cuenta con deficiencias ideológicas notorias proponiendo un cambio estructural y

competencial, pero utilizando prácticamente los mismos métodos que antes se han usado con anteriores estrategias; lo cual nos permite determinar que la inviabilidad del nuevo sistema se da a través de una falta de enfoque del problema y del conocimiento de sus componentes por sus causas.

## 5 Conclusiones Generales

De acuerdo a los objetivos, preguntas de investigación e hipótesis, se llegó a las siguientes consideraciones finales:

**PRIMERA.- La rendición de cuentas debe ser entendida como un derecho humano que poseen los ciudadanos con los servidores públicos**, siendo el cumplimiento de este derecho la satisfacción del deber jurídico encomendado al servidor público, siendo esta la base para la rendición de cuentas., entendiéndose esta en un sentido integral que vaya más allá de brindar información sobre aspectos presupuestarios, enfocándose en el cumplimiento de las labores encomendadas al servidor público justificando la existencia del cargo.

**SEGUNDA.- En La implementación de un Estado democrático sea da el punto de partida en el cual se crea el vínculo jurídico entre gobernantes y gobernados**, surgiendo la obligación de los primeros de cumplir a cabalidad con sus funciones en razón de que su existencia se encuentra legitimada a través del Estado democrático que los crea, teniendo como fundamento la voluntad soberana de los gobernados. Por lo que, para que pueda catalogarse a un Estado como democrático, es necesario la existencia permanente y veraz de la voluntad y la participación ciudadana en todos los actos de gobierno.

**TERCERA.- La instauración del ente gubernamental como la directriz que determine las formas en que serán satisfechas las necesidades sociales, debe ser concebida primigeniamente como el medio que la sociedad utilizará para alcanzar sus fines**; por ende, surge aquí el deber jurídico gubernamental en el que las personas que integren el gobierno cumplan con esos fines y con las funciones

que son inherentes a su cargo dentro de un marco normativo que las regule, surgiendo tras su falta de cumplimiento el hecho ilícito administrativo.

**CUARTA.- Definir la corrupción es una labor compleja por la infinidad de implicaciones que posee el concepto, pero dependiendo del ámbito en el cual se desarrolle puede llegar a ser definido, por lo cual debe ser entendido como un fenómeno en lo particular mas no en lo general.** Por lo tanto, La corrupción debe ser analizada desde dos perspectivas, desde los factores que la generan y los efectos que conlleva su existencia dentro de la administración pública, justamente así puede ser definida la corrupción administrativa.

**QUINTA.- Si bien es cierto que para que exista un acto de corrupción debe existir una norma jurídica infringida, la corrupción debe posicionarse desde el enfoque de la transgresión al Estado y a la sociedad, encuadrando la conducta como un acto de corrupción no como una simple infracción a la ley.** Es imposible que un sistema que busque erradicar los actos de corrupción los visualice como actos aislados, es necesaria que los enfoque como actos que surgen a través de un sistema establecido de actos, observándolos en su conjunto que interactúa entre sí y que, paradójicamente, a través de ellos es como se desarrolla el trabajo burocrático.

**SEXTA.- Para atacar el problema de la corrupción, es necesario ubicarla dentro del ámbito espacial y material donde esta surge, dado que en cada uno de estos ámbitos la corrupción se genera y produce efectos diversos entre sí.** Dado que de un acto de corrupción pueden derivar diversos tipos de responsabilidades, es necesario que existan especificaciones dentro de la ley para que no exista invasión de facultades dentro de las ramas del derecho que prevengan, juzguen y sancionen estos actos; definir la materia y el procedimiento a seguir es fundamental permitiendo que sean independientes los procesos y que a la vez sean coadyuvantes entre sí a la vez.

**SEPTIMA.- El riesgo existente para la comisión de actos de corrupción por parte de un servidor público es directamente proporcional al poder de**

**decisión pública que posee el servidor público y la discrecionalidad con que pueda tomar estas decisiones;** siendo esta la clave para determinar situaciones de prevención para la comisión de este hecho ilícito administrativo y el grado de responsabilidad que posee el servidor público al momento de realizar un acto de corrupción.

**OCTAVA.- El campo de acción de la participación ciudadana en el combate a la corrupción debe encontrarse perfectamente delimitada y especificada,** contando con la información pública necesaria para que la participación ciudadana pueda realizar sus funciones, teniendo que darse esta en todo el proceso de prevención, control y sanción del servidor público como control externo, no como parte que orgánicamente integre el sistema nacional anticorrupción.

**NOVENA.- La responsabilidad administrativa debe ser determinada no únicamente en cuanto al catálogo de condiciones manifestadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino también considerando grados de culpabilidad y el daño y perjuicio causado por la comisión del hecho ilícito administrativo,** esto permitirá que exista una mayor adecuación de la aplicación de la norma con los hechos y una correcta concurrencia entre el ilícito y sus consecuencias con la intención de restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de que ocurriera el ilícito.

**DECIMA.- Todo sistema que busque erradicar los actos de corrupción, debe poseer una visión orientada a lo que implica una rendición de cuentas integral, donde existan los contrapesos necesarios para que exista una fiscalización libre y autónoma en todos los sentidos del poder público.** La vigilancia entre los órganos competentes para detener los actos de corrupción y el correcto cumplimiento de la rendición de cuentas, debe tener un sistema de coordinación tanto vertical como horizontal, existiendo jerarquías, pero al mismo tiempo facultades específicas.

**DECIMA PRIMERA.- La adecuada coordinación entre órganos no será posible sin antes sean fortalecidas las instituciones que lo integren creándoles**

funciones específicas sin que estas mismas funciones sean concurrentes entre diversas instituciones, buscando su plena autonomía alejados de influencias políticas o inclusive de presiones de otros organismos homólogos o jerárquicamente superiores.

**DECIMA SEGUNDA.- Todos los objetivos planteados por cualquier sistema que pretenda erradicar los actos de corrupción, deben estar sustentados en la realidad del fenómeno y en las circunstancias de toda índole que determine el desarrollo del hecho ilícito administrativo,** estableciendo principios determinados únicamente dejando al arbitrio de cada órgano que lo integre sus propios métodos de cumplimiento de sus funciones, apegados siempre a su naturaleza institucional.

**DECIMA TERCERA.- Para que exista un correcto y efectivo combate a la corrupción, es fundamental la distinción entre hecho ilícito administrativo y hecho ilícito penal,** dado que si se pretende sancionar al servidor público en el primer aspecto los hechos ilícitos no puede ser comprendidos como tipos penales sino como faltas al cumplimiento de sus obligaciones administrativas; permitiendo esta distinción una correcta distinción entre ámbitos de sanción, aunque lleguen a existir concordancia entre hecho ilícitos su naturaleza es distinta.

**DECIMA CUARTA.- La armonización del sistema únicamente se conseguirá si éste mismo se adecuan a la realidad jurídica vigente del que será parte integrante,** un marco jurídico que trata de imponer sus posturas terminará por desarticular al propio sistema jurídico, lo que generará incertidumbre y contradicciones en la aplicación de la norma, por lo que la creación y aplicación del sistema debe desarrollarse en cuanto a las condiciones del fenómeno a combatir, no en sentido opuesto.

## 6 Fuentes de Información Consultadas

### 6.1 Bibliografía

- Aguilar Gutiérrez, Lilia, Causas y soluciones para la corrupción en México. Editorial Themis, México, 2010.
- Arratia Pineda, Ana Laura y Camargo Mata, Ismael Notas sobre las sanciones administrativas a servidores públicos Acciones anticorrupción en los gobiernos estatales. Editorial Trotta, 2004.
- Atienza, Manuel “El Sentido del Derecho” Editorial Ariel, 2001.
- Basílico, Ricardo Ángel Guillermo Todarello; colaboradora Noelia Matalone; prólogos de Juan Manuel Lacruz López y Jorge Luis Villada Negociaciones incompatibles con la función pública: herramientas legales para controlar la corrupción, Editorial Astrea, 2016.
- Curtis, Christian “Observar la Ley: Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica Editorial Trotta, 2006.
- Cruz Martínez, Enrique (coordinador), Por una nueva ética de lo público en México: experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental, editorial fontamara. México, 2008.
- Escudero Morales, Pablo, Prevención y Combate a la corrupción, una respuesta estructura en ¿Cómo Combatir la corrupción? Coord. Salazar Ugarte, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco Alberto, Flores Mendoza, Imer Benjamín, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México Pags. 15-26.
- Garzón Valdés, Ernesto, Acerca del concepto de corrupción. Editorial Safiro, 2013.
- Guerra Ford, Óscar, Medios y mecanismos para combatir la corrupción, ¿Cómo combatir la corrupción? Reimpresión coordinadores: Salazar Ugarte, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco y Flores Mendoza, Imer Benjamin Editorial Jurídicas, México 2008.
- Gutiérrez y González, Ernesto; “Derecho de las obligaciones”, Editorial Porrúa, 2017, México.
- Isunza Vera, Ernesto. Olvera, Alberto J. “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social” Thede, Nancy “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos” Edit: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social. 2006 México.
- López Ayllon, Sergio y Merino Huerta, Mauricio La rendición de cuentas en México perspectiva y retos, sfp. México, 2009
- Klitgaard, Robert, Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo, editorial sudamericana, 1988, Argentina.
- Kurczyn Villalobos, Patricia, Rendición de cuentas y Combate a la Corrupción. Editorial Jurídicas 2017.
- Nieto, Alejandro; “Derecho Administrativo Sancionador” Editorial Tecnos, Segunda Edición, Madrid, 2000

- Palavicini Corona, Gabriela “Gobernabilidad y Democracia (entre utopía y realidad)” Editorial Porrúa, 2005 México D.F., México.
- Reta Martínez, Carlos. Consideraciones sobre corrupción y corrupción administrativa. Editorial Themis, 2009, México.
- Ross, Alf, “El Concepto de Derecho Vigente” Editorial Trotta, 2004, España.
- Sartori, Giovanni, “¿Que es la Democracia?” nueva edición revisada y ampliada, Editorial Taurus, 2007, México.
- Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, México, IFAI, 2004
- Toledo Villalpando, Érik Andrés, “La rendición de cuentas: como imperativo de la democracia”, Instituto Electoral del Estado de México, 2014.

## 6.2 Hemerografía

- Athié Flores, Kamel, El Sistema Nacional Anticorrupción en México. Revista Exámen, Nº 242 , Mayo 2015, México D.F.
- Bohórquez, Eduardo, Transparencia y anticorrupción en México, de lo urgente a lo importante, Foreign affairs: Latinoamérica, Vol. 15, Nº. 3, 2015, págs.10-19.
- Gerson, Pedro, La trampa de la corrupción en México. Revista Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 15, Nº. 3, 2015, México.
- Montoya Brand, Mario “Corrupción, lucha anticorrupción y formas de gobierno: hacia la búsqueda del concepto de corrupción”, Revista Gobernabilidad, segunda época, año LXVIII, Vol. LXVIII, No. 152, diciembre Colombia.
- Vázquez, Rodolfo Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos. Revista: Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Núm. 30, 2007, México.

## 6.3 Legisgrafía

- Exposición de Motivos, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN\\_LGSNA.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LGSNA.pdf)
- Exposición de Motivos, Ley General de Responsabilidades Administrativas. [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa\\_LGR.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa_LGR.pdf)