



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS



---

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO

**“CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN  
PÚBLICA. EL DERECHO A LA SALUD EN MÉXICO”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN  
DERECHO Y GLOBALIZACIÓN

**P R E S E N T A**

MAESTRO EN DERECHO CARLOS ALBERTO FIGUEROA VÁZQUEZ

**DIRECTOR DE TESIS**

DR. JUAN MANUEL GÓMEZ RODRÍGUEZ

PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO DE LA FACULTAD  
DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UAEM

CUERNAVACA, MORELOS ABRIL 2024



**CONACYT**  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS



---

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO

**“CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN  
PÚBLICA. EL DERECHO A LA SALUD EN MÉXICO”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN  
DERECHO Y GLOBALIZACIÓN

**P R E S E N T A**

MAESTRO EN DERECHO CARLOS ALBERTO FIGUEROA VÁZQUEZ

**DIRECTOR DE TESIS**

DR. JUAN MANUEL GÓMEZ RODRÍGUEZ

PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO DE LA FACULTAD  
DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UAEM

CUERNAVACA, MORELOS ABRIL 2024



**CONACYT**  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>11</b>
<b>CORRUPCIÓN Y SALUD COMO DERECHO HUMANO EN LA DINÁMICA DEL ESTADO</b> .....	<b>11</b>
I.1. RELACIÓN ESTADO Y CORRUPCIÓN.....	11
I.1.1 LA CORRUPCIÓN. CONCEPTO.....	17
I.1.2 TIPOLOGÍA Y CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN .....	20
I.1.3 CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN.....	25
I.2 ÉTICA COMO ELEMENTO NECESARIO PARA GOBERNAR .....	32
I.2.1 NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.....	42
I.2.2 SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN.....	55
I.3 RESPONSABILIDAD SOCIAL Y CORRUPCIÓN.....	62
I.4 INSTRUMENTOS PARA ERRADICAR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN. ESTRATEGIAS Y ACCIONES .....	72
I.5 CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	80
I.5.1 GASTO PÚBLICO EN MATERIA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS.....	88
I.5.2 FACTORES NEGATIVOS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO.....	93
I.6- DERECHO A LA SALUD. CONCEPTO E IMPLICACIONES.....	97
<b>CONTEXTO HISTÓRICO EN TORNO A LA CORRUPCIÓN Y EL IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS</b> .....	<b>106</b>
II.1 EVOLUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL PLANO INTERNACIONAL .....	106
II.1.2 CONTEXTUALIZACIÓN SOCIOLÓGICA. EVOLUCIÓN EN MÉXICO DE LA CORRUPCIÓN.....	116
II.2. DERECHOS HUMANOS. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.....	129
II.2.1. DERECHOS FUNDAMENTALES Y GARANTÍAS.....	138
II.3. EL DERECHO HUMANO A LA SALUD EN EL CONTEXTO DE LA CORRUPCIÓN .....	143

<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>150</b>
<b>EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE SALUD, LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, Y EL IMPACTO EN EL DERECHO HUMANO A LA SALUD: ESPAÑA, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO .....</b>	<b>150</b>
III.1. SISTEMAS DE SALUD DE ESPAÑA, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO .....	161
III.2 PERCEPCIÓN SOCIAL DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN ESPAÑA, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO .....	187
III.3 CIRCUNSTANCIA ACTUAL DE LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD EN ESPAÑA, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO.....	202
III.4. CASOS DE CORRUPCIÓN ESTIMADOS COMO DE IMPACTO DIRECTO EN EL SECTOR SALUD ESPAÑOL, CHILENO, COLOMBIANO Y MEXICANO .....	217
<b>CAPÍTULO IV.....</b>	<b>233</b>
<b>MÉXICO, REGULACIÓN NORMATIVA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, EL DERECHO A LA SALUD, Y LA PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD RESPECTO A LA CORRUPCIÓN. ....</b>	<b>233</b>
IV.1 REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE BIENES Y SERVICIOS EN EL SISTEMA MEXICANO.....	272
IV.1.1 LEGISLACIÓN FEDERAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES. PARTICULARIDADES.....	277
IV.1.2 LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES. PARTICULARIDADES.....	284
IV.2. ANÁLISIS DE CASOS RELACIONADOS CON LOS PROCESOS ADJUDICATORIOS DE CONTRATOS Y SU EJECUCIÓN EN EL SECTOR SALUD .	302
IV.3. REGULACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN EL SISTEMA MEXICANO Y SU RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN.....	317
IV.4. PERCEPCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN, LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO HUMANO A LA SALUD.....	334
<b>PROPUESTA .....</b>	<b>361</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>353</b>
<b>FUENTES DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>378</b>
BIBLIOGRÁFICAS .....	378
INFORMÁTICAS.....	386
NORMATIVAS .....	403

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene su origen en los múltiples cuestionamientos que comúnmente nos hacemos como sociedad con relación al gasto público y a las constantes y diversas dinámicas de corrupción de las que cotidianamente escuchamos en distintos medios y ámbitos, al grado de tener que reflexionar y cuestionarnos sobre la efectividad real de las disposiciones legales vigentes.

En razón de ello, y estimando que la corrupción es un tema que involucra a distintos actores y sectores de la administración pública, nos hemos enfocado en el planteamiento del problema desde una perspectiva normativa y en un sector concreto, es decir, en el ámbito de los procesos de adjudicación de contratos para la adquisición de bienes y contratación de servicios (contratación pública), así como en el impacto de esto en las gestiones gubernamentales relativas a garantizar el derecho humano a la salud.

Lo anterior, soportó la hipótesis que nos sugiere que las disposiciones normativas vigentes en México pueden llegar a considerarse como instrumentos que facilitan la generación de hechos de corrupción dentro de la gestión institucional respectiva, ya sea que los ordenamientos sean tolerantes u omisivos en ciertos aspectos, lo que se descifra con el análisis de ordenamientos específicos en cuyo texto se perciben espacios aprovechables por los agentes activos de la corrupción.

En ese tenor, surgieron cuestionamientos como los siguientes, ¿cuáles son los factores normativos que facilitan la corrupción en los procesos de contratación pública en México?, ¿Quiénes son los actores principales en los hechos de corrupción en dichos procesos?, como se podrá ver, la perspectiva enfocada en el

presente trabajo implica, conforme al planteamiento hipotético, que existe una relación significativa entre dicho fenómeno y los procesos de adquisición y contratación de servicios cuya regulación legal se percibe con ciertas inconsistencias, culminando en circunstancias que trascienden a los derechos humanos, siendo tratado en tal sentido en forma específica, el relativo a la salud.

Al respecto, si bien hemos aludido a un contexto local, cuando hablamos del derecho a la salud advertimos la convergencia entre los derechos humanos y la globalización, lo que resulta de la consideración en el plano internacional de dichas prerrogativas que por su propia naturaleza no tienen o no deberían tener un espacio concreto de reconocimiento para su materialización, ya que realmente deberían mantener un esquema de unificación de la sociedad a través de gestiones que reconozcan de forma universal la condición humana ante cualquier circunstancia, sin embargo, dicho aspecto hasta el momento ha sido complicado en su atención.

Adicionalmente, se señala que la globalización involucra aspectos de índole económico, social, cultural y ambiental esencialmente, lo que podemos relacionar precisamente con situaciones que en el sector salud fueron fundamentales para solventar la no muy lejana pandemia por coronavirus, en la que se advirtió la participación de organismos internacionales, como en el caso de México que se comenta en la parte relativa del presente trabajo, mediante el cual se buscó la compra de medicamentos y vacunas con un efecto de mayor eficacia y eficiencia al gasto público en tal rubro, sin embargo, se percibe que la transparencia en dichas gestiones no ha estado tan bien representada.

Ahora bien, en lo que respecta a la relación Estado y corrupción, se incluyó la mención de diversos conceptos y aspectos teóricos que describen y justifican al propio Estado, las acciones y omisiones para cumplir con sus fines, siendo este el punto donde resalta que la acción de gobernar desafortunadamente se ha visto envuelta en actos lesivos para la sociedad, por lo que ha sido importante la

precisión, dado los ámbitos o espacios en que se desarrolla, de los tipos, las características, las causas y las consecuencias del fenómeno de la corrupción.

Así también, se ha llevado a cabo un análisis de las gestiones que dentro del contexto del servicio público se ha desarrollado por parte del Estado para combatir y erradicar la corrupción, relacionando diversos aspectos que implican su propia gestión, la responsabilidad social, los instrumentos normativos para su combate, los aspectos que han sumado efectos positivos y negativos en tal gestión, el planteamiento del gasto público, el derecho humano a la salud y sus implicaciones, todo ello con el fin de ilustrar pormenorizadamente los factores que se estiman facilitadores de la corrupción en dicho sector.

No pasa desapercibido el tema de antecedentes con los que se cuenta tanto en el plano internacional como en el nacional relativos al fenómeno de la corrupción en lo general y concretamente en el plano de la gestión para la contratación pública, en ese punto nuevamente se aprecia el esquema de la globalización, misma que de acuerdo al propio concepto que nos ofrece el Diccionario de la Real Academia Española, refiere a un plano en el que las economías y los mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, llegan a adquirir una dimensión mundial que genera tal dependencia de los mercados externos, que ha llegado a desplazar las gestiones reguladoras de los gobiernos locales.

Es así que, dentro del contexto referido en el párrafo anterior, confluyen factores externos e internos relacionados con la corrupción, su gran evolución se puede apreciar de manera formal e informal de acuerdo a lo que se ha señalado en el presente trabajo, así como lo relativo a los derechos humanos, cuya conceptualización y materialización en México ha tenido una gran transformación desde el ámbito de la formalización normativa, pretendiendo con ello garantizar su pleno respeto en beneficio de la población.

Precisamente la referencia de ciertos aspectos externos que llegan a influir positiva o negativamente en la búsqueda del mejoramiento del orden jurídico interno, ha requerido del análisis particular, más no comparativo entre sí, de estructuras como el caso de España, Chile, y Colombia, con relación a las disposiciones que rigen el sistema de compras públicas, los hechos de corrupción que han sido de magnitud relacionados con el sector salud en su caso, sin dejar de lado dentro de dicho análisis el aspecto de la percepción social.

Cabe señalar que el análisis de forma particular respecto de cada país señalado, surgió de la inquietud de estudiar sistemas administrativos en la materia con peculiaridades detectadas que han sido de utilidad para formular la propuesta final del presente, de tal forma, el caso de España resulta de interés partiendo de la idea de que se trata de un Estado que si bien tiene su regulación interna, el estar integrado en una Comunidad (Europea) se convierte en receptora de disposiciones planteadas en un entorno que podría significar una ventaja al complementarse diversidad de aspectos e ideas en busca de una mejoría comunitaria.

Por su parte, el caso de Chile genera un interés en su dinámica de compras públicas fundamentado en la Ley de Compras Públicas 19.886, y activado en la plataforma “[www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl).” misma que implica, en perspectiva propia, la ventaja de concentrar los requerimientos de las instituciones públicas, así como las propuestas de los proveedores, siendo la Institución denominada “Chile Compra”, la encargada de administrar tal plataforma, cabe aclarar que no se resalta el sistema de compras centralizado, sino los elementos que complementados con la tecnología, derivarían en un sistema de mayor eficiencia, eficacia y transparencia en las compras públicas con un orden general que marque las directrices.

Continuando con el interés de plantear una regulación uniforme en materia de compras públicas, es que se ha analizado también el sistema denominado “Colombia Compra Eficiente” que deriva del Decreto Ley 4170 de 2011 en dicho

País, el cual, no obstante que descarga la responsabilidad de reglamentar directamente en ámbitos regionales lo correspondiente, plantea políticas unificadas como guía para quienes administran los sistemas de compras en los Entes respectivos, lo que en teoría permite dar seguimiento y evaluar el sistema en un ámbito real de transparencia en el sector de compras públicas.

Así, revisada la estructura normativa para las compras públicas en los países expuestos, entramos al análisis del contexto mexicano regulatorio de dicha gestión, de tal forma, se han descrito diversos aspectos que derivan de la legislación federal, estatal y municipal respectivamente, cabe señalar que aun y cuando los dispositivos plantean la observancia al artículo 134 de la Constitución Política Mexicana respecto a los principios en materia de gasto público, se percibe la imperiosa necesidad de mejorar en tal rubro, ya que se advierten aún efectos negativos respecto a garantizar el respeto a los derechos humanos en relación con el gasto público.

Paralelamente, se señala el marco normativo relacionado con el derecho humano a la salud tomando en cuenta de forma integral lo que implica dicha prerrogativa de acuerdo a lo planteado incluso a través de organismos internacionales con los que México ha establecido una relación específica, por lo que no podrá o no debería existir en nuestro país ningún aspecto ausente de todo el contexto integral involucrado con el derecho a la salud.

Con dicho análisis en materia de contratación pública y de garantía al derecho a la salud, la perspectiva bajo la cual se realiza nos inclina hacia la confirmación de la hipótesis inicial planteada en la presente investigación, por lo que ha sido necesario generar acciones como la exposición y estudio de diversos casos de adjudicación y ejecución de contratos en el sector salud, de éstos, se ha identificado un cumulo de actos que han sido calificados como hechos de corrupción siendo que en ciertos casos llegan a soportarse de alguna manera en ese espacio de tolerancia derivado de las disposiciones normativas aplicables.

Es preciso aclarar que la tolerancia no necesariamente se advierte de forma literal, y que con ello estamos refiriéndonos a ciertos aspectos de la legislación como su aspecto de ambigüedad, su insuficiencia y la discrecionalidad que permite en diversos casos, dando así facilidades a los servidores públicos para realizar acciones que implicarían responsabilidad, y si bien no todos los casos formalmente han sido responsabilizados, finalmente tienen un efecto negativo hacia la sociedad, por lo que se insiste en la trascendencia de ajustar a una normativa que permita en casos extremos, una eficiente investigación cuando existan denuncias.

En este punto de las denuncias precisamente destacamos algunos casos que constituyen una breve muestra de la realidad en México relacionado con la corrupción en el ámbito de la contratación pública, lo cual tiene como principal factor una imprecisa normatividad que en muchos casos se percibe expedida con cierta tendencia a la imprecisión y obsolescencia, no obstante, por alguna razón sigue prevaleciendo su vigencia.

Por tal razón, se hizo énfasis en la descripción de la legislación federal, la estatal que tiene su variedad en cada Entidad, la regulación municipal que en múltiples casos llega a ser inexistente u obsoleta, por lo tanto, se señala que en casos específicos en algunos municipios existe el desconocimiento de las disposiciones aplicables que son fundamentales en materia de gasto público, no obstante, lleven a cabo la ejecución de recursos públicos muy significativos en materia de salud.

Enfatizando en la legislación estatal, en casos específicos como el de Morelos, no se percibe una garantía de resguardo de información y documentación ya sea de forma física o digitalizada que permita la fiscalización ordinaria de las gestiones en materia de contratación pública, el hecho es que incluso, de las respuestas otorgadas tanto por algunos Ministerios Públicos inmersos en la investigación y persecución de delitos por hechos de corrupción en la Entidad, se

señala que en las indagatorias se han complicado en las áreas respectivas una vez formuladas las denuncias correspondientes, dado que ha visualizado cierta imposibilidad en ocasiones para obtener la documentación que permita una investigación certera, trascendiendo incluso a instancias jurisdiccionales al momento en que se acude ante éstos para deslindar las responsabilidades tanto penal como administrativamente.

Aunado a lo anterior, se ha obtenido testimonio, en algunos casos anónimos, de Médicos que de alguna manera en el sector salud observan la cuestión de sobreprecios de insumos, así como la utilización indebida de los materiales y equipos necesarios para desempeñar su labor, aunado a la falta constante de materiales y/o medicamentos, por lo que se insiste finalmente en que si bien la conducta de las personas es la que finalmente determina el camino a seguir en todos estos procesos, se considera que debe comenzarse con un cambio del sistema normativo que extinga al máximo las posibilidades de seguir ejerciendo de forma indebida el gasto público.

En esa razón, a manera de propuesta ha sido planteada una legislación de índole general a partir de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para efecto de plantear esencialmente la eliminación de diversidad de ordenamientos sin una directriz que les de uniformidad, buscando además eliminar toda discrecionalidad en la expedición e interpretación de las normas tanto a nivel federal como estatal.

Los aspectos principales que se proponen en la reforma constitucional particularmente se refieren al artículo 134 constitucional en cuanto al gasto público, contemplando principalmente aspectos como la digitalización de todo proceso relativo a la contratación pública, la instauración de una plataforma que incluya lo relativo a los recursos de cualquier naturaleza; así también, la instauración de un ente especializado en compras públicas que administre el sistema digital a efecto

de resguardar toda información y documentación de forma digital y certificada para cualquier eventualidad futura.

Todos los aspectos y razones de la propuesta que implica incluso la posibilidad de suscribir convenios del órgano especializado con aquellos Entes públicos que no tengan la capacidad y estructura suficiente para regular y llevar a cabo sus procesos propios, de ser asesorados o asumir la ejecución de sus procesos cuando así lo acuerden, detalles que en la parte relativa a la propuesta se encuentran descritos con precisión.

Con dicha propuesta se busca el poder fortalecer los aspectos esenciales relativos a la transparencia y rendición de cuentas en materia de gasto público, lo que proyecta el tener una ejecución objetiva de los recursos que sin duda alguna repercutiría en el establecimiento de mejores condiciones para garantizar el cumplimiento y respeto a los derechos humanos por parte del Estado.

## **CAPÍTULO I**

### **CORRUPCIÓN Y SALUD COMO DERECHO HUMANO EN LA DINÁMICA DEL ESTADO**

#### **I.1. RELACIÓN ESTADO Y CORRUPCIÓN**

Cuando aludimos a la actividad pública administrativa nos enfocamos a todo el conjunto de acciones tendentes a que el Estado pueda cumplir con su fin: el bienestar de los gobernados. Todo ello dentro de un contexto soportado en instituciones normativas que derivan en estructuras orgánicas y procedimentales como medio para la consecución de su fin.

En el plano constitucional, advertimos la regulación que establece la organización del Estado con todas las atribuciones que dan respaldo a los actos institucionales, así como de las acciones de los servidores públicos que despliegan la voluntad pública dentro del contexto de la administración gubernamental.

En dicho ámbito, el Estado debe encontrarse sometido al derecho. Implica actuar dentro de un sistema jurídico que se encuentra sustentado en su creación conforme a las necesidades de la sociedad. Tiene, por lo tanto, un fin positivo necesariamente. Dicha afirmación nos permite señalar que a toda costa se debe impedir que, al encontrarse sometido el Estado al imperio de las normas, los gobernados se conviertan en objeto de poder de quienes se encuentran a cargo de las instituciones gubernamentales.

Importante resulta tomar en consideración que, para que exista una buena marcha del Estado dentro del contexto del derecho, se requiere: un ordenamiento jurídico, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado; el

reconocimiento de los derechos de los gobernados; el establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos; y un sistema de responsabilidades patrimoniales de la administración pública.<sup>1</sup>

Desde este enfoque, se resalta la importancia de dichos aspectos con respecto a la corrupción, de donde surge la interrogante -cuya respuesta más adelante se tratará de abordar-: ¿por qué se genera la corrupción cuando en términos generales existe una regulación normativa actualmente amplia y a la vez específica enfocada en todos los sentidos tanto para inhibir como para sancionar en distintos ámbitos dicha conducta?, ¿qué papel juegan los derechos humanos, los derechos fundamentales y las garantías como ejes reguladores de las acciones del Estado como tal? Las acciones no deberían trastocar ni directa ni indirectamente dichas prerrogativas. Lo que sí termina sucediendo finalmente cuando se concretan los actos de corrupción, haciéndose necesaria entonces la reacción de la sociedad de manera formal o informal.

La actividad pública derivada de todo sistema jurídico lleva implícitas acciones específicas que desarrollan las instituciones del Estado, mismas que se encuentran dispuestas al cumplimiento de sus atribuciones en cualquier instancia gubernamental comúnmente conocida.

En la actividad administrativa del Estado cabe resaltar un punto de distinción entre la administración en sentido organizativo y en sentido material. Surge la referencia del principio de separación de poderes que conlleva el que a cada órgano del Estado le está atribuida esencialmente determinada función en lo general, como podría ser la creación de normas, la administración pública, así como la jurisdiccional. También existe por parte del poder legislativo, lo relativo a asuntos

---

<sup>1</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso*. Limusa Noriega, México, 2004, p. 23.

presupuestarios internos, planificación, administración, funciones que si bien internas, resultan ser materialmente funciones de administración que por esencia le han sido atribuidas al poder ejecutivo. Cuestión que se repite en cierto sentido cuando el propio poder judicial realiza actos internos de igual naturaleza administrativa.

En cualquier instancia o ámbito de la actividad gubernamental del Estado existen espacios en los que se desarrollan paralelamente actividades de la misma naturaleza en cualquiera de estos. Lo que se quiere decir es que, en el desarrollo de la actividad administrativa del Estado, en cualquier de las sedes que lo integran, podría considerarse que lleva implícita la posibilidad o el riesgo de la comisión de acciones investidas de corrupción. Se puede concluir que resulta necesario dirigir la atención a todo proceso administrativo de cualquier instancia que administre recursos públicos.

Existe la posibilidad de que con diversos ajustes normativos se pueden resolver múltiples problemas sociales como la corrupción. Incluso, considerando que un cambio de sistema de gobierno pudiera ser la condición para encontrar un verdadero bienestar social. En tal sentido, desde hace casi poco más de veinte años, se ha estimado en un ámbito internacional y global, que existe la necesidad imperante de fortalecer los regímenes democráticos, estimulando el desarrollo económico y social de los pueblos y promoviendo el surgimiento de una sociedad civil cada vez más fortalecida.<sup>2</sup>

No obstante que dicha advertencia en el ámbito internacional se haya desplegado a través de diversas instituciones, desafortunadamente han sido pocos

---

<sup>2</sup> Orrego Larraín, Claudio, *Corrupción y Modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Desarrollo Sostenible-División de Estado-Gobernabilidad y Sociedad Civil, 2000.

los esfuerzos que se han realizado para la satisfacción de dichas necesidades y los consecuentes beneficios que se generarían para la sociedad.

El contexto teórico que nos presenta Claudio Orrego Larraín<sup>3</sup> enfoca esencialmente la deficiente transparencia pública y la corrupción como principales obstáculos de un verdadero desarrollo de las naciones. En su aspecto estructural se puede advertir una debilidad de los Estados contemporáneos en tanto que se encuentran carentes de los principios básicos de toda administración pública que presuma de ser sana, fuerte y eficaz para con la sociedad. Dichos principios se refieren a la responsabilidad y transparencia públicas, en un primer momento, y a la presencia de distintos grados de corrupción, de manera paralela.

Así, en opinión propia, se advierte que la corrupción se percibe como un fenómeno o una causa principal que hoy en día hace derivar en una ausencia de responsabilidad y transparencia a la administración pública. No se comparte el esquema que concibe esos dos principios como obstáculos para el desarrollo social de un Estado. En realidad, puede considerarse que la corrupción es la causa o el instrumento facilitador para establecer incluso estructuras jurídico institucionales a modo. De tal forma, se estima que desde los mismos procesos legislativos se pueden ver implicados intereses particulares o privados que generan comportamientos que escapan del escrutinio legal efectivo. Por ello se insiste en tal aspecto.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> El propio artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público decretada por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y vigente al día 10 de octubre del año 2020, establece diversas hipótesis de inaplicación de la misma en casos concretos. Así también, se destaca que la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del

Cabe señalar que el texto citado menciona diversos grados de corrupción. Con todo, ésta debe entenderse como una acción cuyas consecuencias son las que podrán ser objeto de graduación. Los actos de corrupción, cualquiera que sea el nivel de los servidores públicos implicados y/o la condición del ciudadano que se encuentre involucrado tienen que ser rechazados de manera tajante. Al tiempo que, bajo ninguna condición deberán tener algún nivel de aceptación. De ser así, sería tanto como aceptar aquella expresión burda de algún alcalde de la zona norte de México (San Blas, Estado de Nayarit) que sin miramiento alguno expresó públicamente: “si robé, pero poquito”.<sup>5</sup>

Para que un Estado aspire a la modernización y a un buen gobierno ha de considerar estos aspectos o principios señalados: una correcta transparencia y la erradicación de los instrumentos que facilitan la corrupción. La idea es tener un desempeño importante hacia, con y para la sociedad. No debemos olvidar que mucho se ha señalado en relación a que el aspecto económico de la función de gobierno sería suficiente para efecto de poder tener burocracias competentes, honestas, y con una buena remuneración, así como una buena capacitación resulta

---

Poder Ejecutivo del Estado de Morelos expedida por el Congreso Estatal y vigente a la misma fecha señalada, dispone en el artículo 4, fracción III y IV que no estarán sujetos a las disposiciones de dicha ley los servicios de radio y difusión por medios de comunicación, así como la contratación de servicios artísticos y en materia de cultura. Lo cual deja a la contratación sin parámetro normativo alguno y a disposición de la facultad discrecional de los funcionarios públicos, justo en el momento de maniobrar.

<sup>5</sup> BBC News Mundo, *Sí robé, pero poquito, dice candidato a alcaldía en México*, [https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2014/06/140610\\_ultnot\\_mexico\\_alcalde\\_san\\_blas\\_jcps](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/06/140610_ultnot_mexico_alcalde_san_blas_jcps)

esencial para el raciocinio de quienes asumen la responsabilidad de gobernar y de desempeñar una función pública.

De igual forma, se requerirá en todo momento, tal y como ha sucedido a lo largo de los últimos años, diversos sistemas normativos para regular la transparencia en el manejo de los recursos, un sistema nacional anticorrupción, y desde luego, el uso y soporte de las tecnologías de la información y de la comunicación, con el firme objetivo de poder establecer una postura firme por parte del gobierno en el combate a la corrupción. Sin embargo, es claro que las condiciones ideales que se han establecido no han reflejado el resultado deseado.

Los diversos ámbitos en que se ubica a la corrupción dentro de un sistema de gobierno tienen alojamiento en diversos espacios: lo mismo se podría dar en la designación de algún titular de un tribunal; en el desarrollo de un procedimiento de adjudicación de contratos por parte del Estado; en el otorgamiento de becas para cierto sector de la sociedad; en un acontecimiento vial en el que se considere necesario sobornar al policía encargado del asunto para evitar la sanción correspondiente. Es así que se puede estimar que no existe espacio alguno de la estructura social y gubernamental en su contexto amplio en donde no se encuentre latente el riesgo de la comisión de hechos de corrupción.

Cuando se habla de definir la corrupción se encuentran diversos conceptos doctrinales, jurídicos e incluso sociales, y no obstante que todos tengan una perspectiva diversa de origen, finalmente todos descansan en un aspecto común que se entiende como la ambición de cumplir un objetivo o satisfacer una necesidad mediante instrumentos de carácter económico ajenos.

Sin embargo, conforme a las condiciones de cada región geográfica, deben tener su propia particularidad con el fin de que de ello deriven los factores y las posibles soluciones estratégicas correspondientes. Por tanto, deben identificarse los indicadores causantes de dicho fenómeno social. Sin embargo, es posible

considerar de manera común diversos aspectos al definir la corrupción como aquella conducta que se desvía de los deberes normales de un cargo público por consideraciones privadas (familia, amistad), pecuniarias o de status, o aquella que viola normas restrictivas de cierto tipo de influencias en beneficio privado. Se deduce que, si se atiende a un contexto general es necesario tratar de definir lo que es la corrupción.

### I.1.1 LA CORRUPCIÓN. CONCEPTO

La definición de corrupción abarca diversos contextos que a final de cuentas se concentran en la acción u omisión que implica el abusar de cierta posición con poder en la búsqueda de un beneficio propio, regularmente económico o de influencia para ubicar a ciertos individuos en condiciones favorables. La finalidad es que tarde o temprano se refleje un beneficio para quienes estuvieron involucrados. Un ejemplo de tal situación, la podríamos encontrar en la designación de los propios ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya propuesta recae en el poder ejecutivo.<sup>6</sup>

En tal sentido, tenemos distintos conceptos de la corrupción como en el caso que cita en su trabajo de investigación Castañeda<sup>7</sup> *¿Qué significa la corrupción?* Con el fin de responder a lo anterior es preciso conocer el origen etimológico de la palabra misma. Del latín *rumpere* (con significados: romper, dividir, quebrar, quebrantar, violar, anular) se deriva la palabra *corrumpere* la cual puede entenderse como alteración de algo ya existente. Desde esta premisa, toda acción que se desvíe de su deber se constituye en un acto de corrupción. Así también, la Real

---

<sup>6</sup> Artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>7</sup> Castañeda Martínez, Griselda, *Disfunción en la Administración Pública. Nepotismo en el Estado de México*, Tesis de doctorado, Toluca, UAEM-Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, 2017, pp. 10-11.

Academia de la Lengua Española la enuncia como “acción y efecto de corromper o corromperse”.

Así también, Castañeda refiere la perspectiva que ofrece el poder ejecutivo federal y define la corrupción como

la conducta que se desvía de la función pública reglamentaria debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango: o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos.<sup>8</sup>

Por otra parte, Casanova, desde la perspectiva del funcionario público, hace referencia a que se debe entender como “el comportamiento de un funcionario público que se desvía de los deberes formales propios de su cargo, debido a una ganancia privada que puede estar relacionada con un mejoramiento del estatus, con bienes pecuniarios o personales (familiares o de círculos muy allegados); o que viola normas que proscriben el ejercicio de cierto tipo de influencias de carácter privado”<sup>9</sup>.

Adicional a lo anterior, y habiendo realizado un trabajo enfocado en la transparencia relacionada como un antídoto contra la corrupción en la contratación pública, Martínez nos refiere la cita de la Asociación no Gubernamental Transparencia Internacional que define a la corrupción de la siguiente manera: “se trata de un mal uso del poder público para obtener ganancias privadas, entendiendo

---

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Casanova Moreno, María de la Sierra, *La Corrupción Política en Democracia y la Confianza*, Tesis de doctorado, España, Universidad de Alcalá-Departamento de Fundamentos de Derecho y Derecho Penal, 2009, p. 27.

por privado no solo la ganancia personal, sino también la de familiares, amigos o la del propio partido político.”<sup>10</sup>

Así también, dicho autor explica que la corrupción se contempla en el plano internacional como “un atentado contra los Derechos Humanos”. La definición que proporciona J. González Pérez es un tanto similar en tanto que la define como “la utilización de potestades públicas para fines particulares [...] sea por razón de amistad, dinero o por otras prestaciones”. Finalmente, en un plano más esquemático, como lo manifiesta F.J. Escrihuela Morales, la corrupción es “el abuso de poder para obtener una ventaja ilegítima”. Incluso, se cita en una acepción más amplia. Así, el Papa Francisco ha identificado “chantaje” con “corrupción”.

Mención específica requiere lo que señala Martínez.<sup>11</sup> En la contratación pública, la corrupción supone la manipulación de alguna de las actuaciones en cualquiera de las fases de la gestación de un contrato para favorecer ilegalmente a un licitador frente a otros para otorgarle un beneficio ilícito a costa del erario público. Beneficio del que de algún modo participa el gestor público que maneja esa manipulación. También se dice que “T. Medina Arnaiz especifica que la corrupción en la contratación pública se materializa con diferentes tipos de actuaciones que, vulnerando la legalidad, llevan a la “adopción por parte de los servidores públicos de decisiones que se desvían del objetivo propio de la actuación administrativa -que es el interés general. Para obtener alguna clase de beneficio para sí o para un

---

<sup>10</sup> Martínez Fernández, José Manuel, *Transparencia versus Corrupción en la Contratación Pública. Medidas de Transparencia en todas las Fases de la Contratación Pública como antídoto contra la Corrupción*, Tesis de doctorado, España, Universidad de León, 2015, pp. 11-12.

<sup>11</sup> *Idem*.

tercero”.<sup>12</sup> De ello deriva el propósito de establecer el enfoque normativo como respuesta a la corrupción en la contratación pública.

Por su parte, García Mejía argumenta que

en términos generales, la corrupción se entiende como el abuso de poder para beneficio privado, directo o indirecto. La corrupción pública en cambio puede ser entendida como aquellas conductas que se desvían de los deberes formales de una función pública por beneficios particulares (para sí, familiares cercanos, camarilla), pecuniarios, o ganancias de status; o violan las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia para beneficio privado. Esto incluye conductas tales como el soborno (uso de recompensas para cambiar las decisiones de una persona); el nepotismo (concesión de apoyo por una relación estrecha en lugar del mérito), y la malversación (uso ilegal de recursos públicos para fines privados).<sup>13</sup>

Conceptos y marco teórico que ayudan a contextualizar, a analizar y a estudiar el fenómeno de la corrupción.

Como se puede observar, la diversidad de conceptos que se han manifestado en distintas corrientes y contextos jurídicos nos lleva a pensar en los diferentes espacios, tipos y características de la corrupción. Cuestión que conmina a analizar enseguida dichos aspectos para poder entender en cierta manera las implicaciones de las conductas que se podrían identificar como corruptas.

### I.1.2 TIPOLOGÍA Y CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN

En su propio trabajo de investigación Castañeda describe diversos tipos de corrupción, refiriéndose en tal sentido a lo siguiente:

---

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> García Mejía, Mauricio, *Evidencia y marcos conceptuales de la lucha contra la corrupción en la policía de Latinoamérica*, Tesis de doctorado, España, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Políticas y Sociología, 2016, p. 70.

- a) Corrupción administrativa: como su nombre lo indica es aquella que se manifiesta en la esfera gubernamental se refiere a los servidores públicos, donde se utiliza a la función pública para la obtención de beneficios particulares;
- b) Corrupción corporativa: es aquella practicada por sectores económicos importantes para obtener algún tipo de privilegio particular, entre estas praxis encontramos al soborno;
- c) Corrupción privada: es aquella practicada por sectores de la sociedad a partir de violaciones de normas y derechos con el fin de obtener una ventaja frente a los demás;
- d) Corrupción política: calificada como forma de comportamiento desviado, <conducta contraria a las normas políticas> puede analizarse como una transacción oculta en la que un agente público, violando las reglas previstas para su actuación, intercambia un poder discrecional (o bien recursos de información o de confianza que derivan de su posición) con recursos privados.<sup>14</sup>

Por su parte, Casanova anota también los tipos de corrupción desde el punto de vista del ámbito que sucede. Por lo tanto, tenemos la siguiente clasificación que aborda también el aspecto de la noción global de la misma, así como respecto de otros aspectos que se mencionan dentro de la tipología que distingue dos formas de conductas corruptas, señalando que es en sentido estricto y en sentido amplio. Ambas usualmente se enmarcan en el sector financiero, pero enfatizan más concretamente en las empresas privadas con estructura societario capitalista con proyección pública.<sup>15</sup>

Importante resulta parafrasear lo que dicho investigador nos llama la atención en este aspecto, en el sentido de que no es el único campo privado óptimo para la ejecución de actos de corrupción. Sin embargo, sí resulta ser muy preocupante en virtud de que sus repercusiones aun siendo aisladas, en un mundo globalizado como en el que vivimos actualmente, tiende a traspasar las fronteras tanto de la

---

<sup>14</sup> Castañeda Martínez, Griselda, *op cit.*, p. 12.

<sup>15</sup> Casanova Moreno, María de la Sierra, *op. cit.*, p. 50.

propia empresa como del país de su origen, lo que implica un factor de desestabilización de las reglas del mercado tanto nacional como internacionalmente.<sup>16</sup>

En adición a las tipologías de la corrupción, en un análisis que realizan Córdova y Ponce apuntan que “la corrupción pública se puede presentar en dos modalidades: grande y pequeña. La primera se manifiesta con acciones que pueden modificar decisiones políticas, leyes y regulaciones para beneficiar a políticos influyentes, servidores públicos de alto rango y actores privados. En cambio, la pequeña corrupción se produce al implementar o ejecutar decisiones políticas; por ejemplo, suele manifestarse durante la provisión de los servicios públicos, cuando se decide cuándo y a quiénes se les ofrecerán”.<sup>17</sup>

Así, conforme a la tipología de la corrupción, podemos encontrar cabida a la referencia que he realizado respecto de la geografía de la corrupción. Se hace alusión a los espacios en los que ocurre la misma, ya sea dentro del sector privado o dentro del sector público. En este último caso se considerarían espacios alternos y sendas modalidades de comisión.

Por otra parte, es importante involucrar para el estudio que se realiza respecto de la corrupción, la descripción de sus características. En tal sentido, el aspecto de la medición de la misma desprende una característica de tal fenómeno, tal y como lo señalan Salinero, Alarcón y Galleguillos al establecer que

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Córdova Guzmán, Jassel y Ponce, Aldo F. “Los tipos de corrupción y la satisfacción con los servicios públicos. Evidencia del caso mexicano”. *Región y Sociedad*, México, año XXIX, núm. 70, 2017, pp. 239-240, <https://regionysociedad.colson.edu.mx:8086/index.php/rys/article/view/344>

en términos generales, la medición de la corrupción presenta un reto difícil de superar por varias razones. La primera razón es que la corrupción es un fenómeno que conlleva clandestinidad, además de que muchas de sus modalidades pertenecen a lo que se denominan delitos sin víctimas. Ello da lugar a que, probablemente, se descubran menos casos de los que haya realmente, independientemente de que realmente se pueda castigar a los responsables. En las mediciones objetivas no se sabe si lo que medimos realmente es la calidad del sistema judicial, la voluntad política de combatir la corrupción o el nivel real de corrupción pública.<sup>18</sup>

Por su parte, Castañeda, al hablar de características de los actos políticamente corruptos hace referencia a Arce Bravo señalando que éste

reconoce la existencia de tres criterios fundamentales para poder hablar de corrupción: ruptura, alteración o descomposición negativa de un orden, esta perspectiva va encaminada a la que plantea Diego (2009) desde el sentido mismo de la palabra, pero difieren del atentado del orden, en el cual si la conducta no se encuentra regulada o tipificada no se podría considerar como corrupción.<sup>19</sup>

Aunado a lo citado, también refiere dicha escritora que:

para Arellano & Coronilla (2012) la existencia de corrupción se enfoca en tres circunstancias: una norma quebrantada, un funcionario que al quebrantar la norma obtiene un beneficio y la apreciación que dicho beneficio es la consecuencia del acto. La terna de aspectos enfocados por estos autores culmina con la valoración de que el beneficio es resultado de la desviación

---

<sup>18</sup> Salinero Echeverría Sebastián, Alarcón Soto, Rodrigo y Galleguillos, Sebastián, “La corrupción en el mundo de los negocios. Una aproximación criminológica teórica y empírica para el caso chileno”, *Ius et Praxis*, vol. 25, núm. 3, diciembre de 2019, p. 346, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v25n3/0718-0012-iusetp-25-03-333.pdf>

<sup>19</sup> Castañeda Martínez, Griselda, *op. cit.*, p. 25.

de los actores quienes son protegidos por un ejercicio sistemático de acciones de ocultamiento, esta clandestinidad y la recurrencia convierten a este fenómeno en sistémico, sustentado por una simulación a través de pactos extraoficiales y de acuerdos que, aunque no son escritos, son conocidos y aceptados por varios.<sup>20</sup>

Es posible estimar a la clandestinidad como una característica principal de la corrupción. Lo que implica opacidad en el esquema del funcionamiento de la administración pública o privada en su caso. Pero, esencialmente se podría referir que para efecto de constituir los principales aspectos que denota la corrupción, dentro de un plano de formalidad. En los sistemas jurídicos tenemos, en general, la tipificación o consideración normativa de las acciones u omisiones que como tal se encuentran sancionadas por la ley. Al relacionar dicho contexto legal con la regulación del funcionamiento de estructuras gubernamentales, cuando de manera ilícita se antepone el interés particular sobre el interés general en el ánimo de obtener un beneficio económico, de poder o de posición, terminará siendo sancionado formalmente.

También García Mejía expresa en cuanto a las características de la corrupción, que aun y cuando se enfocan en el ámbito policial, resultan relevantes en virtud de que ciertos aspectos pueden ser perfectamente identificables con la corrupción en un aspecto general. Por lo que destacaremos las siguientes afirmaciones que incluyen citas específicas:

Al definir la corrupción, se debe poner atención a los medios, a los fines como a la motivación detrás de la conducta.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 26.

Los actos corruptos pueden involucrar el uso o el abuso de la autoridad organizacional.

Los actos corruptos también pueden involucrar el uso de bienes del Estado para fines distintos para los que fueron asignados.

La motivación detrás de un acto es corrupta cuando la intención primaria es para promover intereses privados u organizacionales. Un acto corrupto puede tener también objetivos aprobados.

La corrupción tiene un componente moral. Sin embargo, si la regla moral no está recogida en el derecho positivo (leyes, reglamentos, directivas, etc.) una burocracia va a encontrar limitaciones para forzar su cumplimiento.

Puede involucrar influencia indebida en la conducta de una persona en una posición de decisión.

Un acto corrupto puede ser una acción o una omisión de acción.<sup>21</sup>

Es así como podemos percibir la coincidencia: una de las principales características de la corrupción es la clandestinidad. Lo que implica no tan solo el aspecto de ilicitud, sino que también se vuelve una acción cuyo proceder resulta difícil descifrar para su investigación y consecuente sanción de los responsables. Ello manifiesta en cierta forma, una cara de la misma. No obstante, necesariamente también se tiene que hablar respecto de las consecuencias de dicho problema social, como enseguida lo veremos.

### I.1.3 CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

En relación con estos aspectos fundamentales para el estudio que se realiza, Capdeferro indica que

---

<sup>21</sup> García Mejía, Mauricio, *op. cit.*, pp. 76-77.

la literatura que aborda la cuestión de las causas de la corrupción es muy amplia y también son muy variadas las conclusiones a las que han llegado los autores. A nuestro juicio, dos razones explican tal disparidad: en primer lugar una gran variedad de factores pueden influir en la corrupción y, en consecuencia, diferentes enfoques científicos pueden adoptarse (económicos, sociológicos, antropológicos o jurídicos, entre otros), dando lugar a conclusiones distintas.<sup>22</sup>

Conforme a ello, requerimos centrar la atención en los factores que queremos enfocar para analizar las causas de tal fenómeno. Se debe tomar en cuenta que, en el presente caso, abordaremos esencialmente el aspecto jurídico. Una perspectiva que resalte lo insuficiente, ambiguo y/o deficiente sistema jurídico en el que nos encontramos.

Sigue señalando Capdeferro, en cuanto a las consecuencias de la corrupción, lo siguiente

la disparidad de resultados también se explica porque la corrupción no es igual en todas partes y ámbitos: las causas varían en función del sector de actividad estudiado, incluso varían de un Estado a otro, y dentro de un Estado, incluso pueden variar de una región a otra y de un municipio a otro, e incluso de un caso a otro. A ello hay que sumar las dificultades de los académicos para asegurar si algunas de las variables identificadas como relevantes en materia de corrupción actuarían como causas o sí, por el contrario, serían consecuencias.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Capdeferro Villagrasa, Óscar, *El Derecho Administrativo y la Prevención de la Corrupción Urbanística*, Tesis, España, Universidad de Barcelona-Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal, 2015, p. 103.

<sup>23</sup> *Idem*.

De tal forma se entendería que las particularidades de cada caso estarían determinando tanto las causas como las consecuencias de la corrupción, sin que se puedan generalizar. Incluso en espacios ubicados prácticamente en un mismo punto geográfico. De tal manera, podemos entender que dentro de un municipio la causa de una acción de corrupción podrá ser por un interés personal privado, en tanto que, en otro punto del mismo municipio, la causa pudiera ser el interés personal que guarda algún servidor público. Sin embargo, el interés de uno u otro es solo un punto de referencia para determinar las diversas causas y consecuencias de la corrupción.

Por su parte, Castañeda indica que “la corrupción [...] es un problema persistente que afecta a las distintas sociedades, los motivos del porqué son diversos [...] pueden ir desde el régimen político y sus instituciones, las concernientes con la falta de acceso a oportunidades o las estructuras básicas.”<sup>24</sup>

Dicha escritora refiere también que “las causas que originan a la corrupción no son únicas ni exclusivas de una esfera; lo sociocultural, lo político, lo económico y lo jurídico aportan carencias, necesidades y problemáticas que ocasionan que las relaciones existentes se vayan degenerando; así, aportan a que el fenómeno se desarrolle, con el crecimiento de estas cuestiones negativas existe un mayor peligro de que se cometan este tipo de actos”<sup>25</sup>.

Es destacable lo que termina señalando:

La extensión de la corrupción se sujetará de igual forma a lo que cada esfera plantee como solución, por ejemplo al evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, la procuración de mayor transparencia, la instauración de normas que apliquen

---

<sup>24</sup> Castañeda Martínez, Griselda, *op. cit.*, p. 29.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 31.

sanciones severas, la creación de enfoques éticos en distintos niveles de la sociedad en conjunto ocasionarán que el fenómeno decrezca.<sup>26</sup>

Por tanto, dichos elementos como enfoque de solución denotan igualmente que las causas de la corrupción pueden tener diversas variantes y perspectivas, es decir, que puede atender a un factor jurídico, social y/o moral.

Entre las consecuencias, anota también la autora citada<sup>27</sup>, y de acuerdo a la literatura especializada en relación con el tema que tratamos, se plantean secuelas severas que van desde la consideración de un aumento del problema social y la laceración de las instituciones hasta la merma del estado de derecho y civilidad reflejado en la baja eficiencia de la administración pública y la consiguiente crisis de legitimidad.

Finalmente, destaca también Castañeda<sup>28</sup> que “el estudio sobre corrupción proyecta una gran cantidad de consecuencias; sin embargo, el mayor consenso en las investigaciones radica en tres secuelas: económicas, eficiencia y de equidad.

- Económicas:
  - Efectos sobre el crecimiento (reducción e inestabilidad).
  - Efectos negativos para la equidad, la lucha contra la pobreza.
  - Reducir la movilidad social.
  - Debilitar las instituciones y disminuir de manera importante la actividad del Estado como redistribuidor de la renta.
  - Obstaculiza el desarrollo económico. Desalienta la inversión nacional o extranjera.

---

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 34-35.

- En una economía neoliberal, alienta las privatizaciones de las empresas del Estado.
- Eficiencia:
  - Erosiona la legitimidad del Estado.
  - Ineficiencia.
  - Desperdicio burocrático.
  - La corrupción anula el impacto de los programas organizacionales.
  - Puede llevar al golpe militar.
  - Atenta contra la democracia representativa.
- Equidad:
  - Morris (1992) reconoce la existencia del enfoque funcionalista en el cual la corrupción contribuye a la integración de una élite dividida, y a facilitar la influencia política, de igual manera a la estabilidad organizacional al contribuir con la conciliación.
  - La corrupción generalizada produce en el público una perniciosa cultura de la corrupción que incluye la desconfianza y el cinismo hacia los funcionarios públicos.” (Morris, 1992:36)
  - Tiende a violentar los derechos humanos, pues los servicios son otorgados de manera arbitraria e inequitativa.
  - Desinterés de la población para participar activamente en la vida política y social.

Como se puede observar, la consideración de las consecuencias pareciera que hace coincidir a diversas opiniones en el sentido de que finalmente la corrupción es nociva para el propio funcionamiento de la administración pública. Ya que incluso desde la propia integración de su estructura se encuentra inmiscuida. Si bien, en su operación el objetivo es el bienestar social y el respeto irrestricto a los derechos

humanos de quienes se encuentren bajo su ámbito de acción, se podrá encontrar con el obstáculo que implica dicho fenómeno, con su consecuente efecto de generar desigualdad en diversos aspectos entre la sociedad.

De igual forma, en la introducción de la obra de Martínez se citan palabras de Kofi A. Annan en relación a la corrupción. Vayamos al pasaje:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.<sup>29</sup>

Adicionalmente también cita otras expresiones relativas a las consecuencias de la corrupción, apuntando lo siguiente:

“Otros líderes mundiales han mostrado igual preocupación. La Canciller alemana, Ángela Merkel, el día 8 de junio de 2015, tras finalizar la Cumbre del G7, remarcó que la corrupción constituye una de las causas de la falta de credibilidad en los gobiernos de los ciudadanos. El Papa Francisco, en un discurso pronunciado

---

<sup>29</sup> Martínez Fernández, José Manuel, *op. cit*, p. 9.

en Asunción, Paraguay, el día 12 de julio de 2015 afirmó que “la corrupción es la polilla, la gangrena de un pueblo [...] ningún político puede cumplir su rol si está chantajeado por corrupción. Esto se da en todos los pueblos del mundo, pero si un pueblo quiere mantener su dignidad, tiene que desterrarlo”<sup>30</sup>.

Problemas de desigualdad, pobreza, violación de derechos humanos, falta de desarrollo, injusticia, entre otras, son las consecuencias que esencialmente se han detectado en las naciones por causa de la corrupción. Cuestión que definitivamente tiene que ver con el aspecto ético que debe imperar en la conducta de los servidores públicos, ya que resulta ser un elemento indispensable para lograr la satisfacción social. Por ello, nos hemos de referir a dicho elemento de manera particular en el siguiente punto.

Si bien se han mencionado diversos contextos relacionados con escenarios internacionales, haremos la precisión de igual manera respecto del fenómeno de la corrupción inmerso en una sociedad globalizada. De esta manera, es destacable la referencia de Montero Zendejas en relación a la globalización como estrategia de desarrollo:

En la última década del siglo XX se hizo más evidente el fenómeno de la globalización de los mercados, la mundialización de las empresas y; por ende, del capital. Por ello, cada vez es más necesario tener una visión cosmopolita e internacional de la actividad económica: la internacionalización de las empresas y de la economía es un dato, una realidad práctica que condiciona el éxito o fracaso de las políticas económicas macro y micro.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> Montero Zendejas, Daniel, *La lucha de clases en el imperialismo de la globalización*, México, Porrúa, 2005, p. 205.

En ese sentido, ante la conceptualización de la corrupción que hemos referido, así como al enfoque que a la misma le hemos dado respecto de su origen en los procesos de contratación pública, es relevante que podamos enrolar la cuestión ante el escenario de la globalización. Si bien implica aspectos culturales, se estima predominante en tal fenómeno el factor económico entre los múltiples factores existentes como la pobreza, la insalubridad, la distribución desproporcionada de la riqueza, la violación de los derechos humanos, el bajo crecimiento económico de los países y los bajos ingresos *per cápita* que son algunos de los factores que la generan.<sup>32</sup>

El fenómeno de la corrupción resulta ser un concepto complejo en virtud de los elementos que involucra. Es decir que, en el fenómeno criminal, así señalado, se genera no tan solo en los actos de carácter público, sino también en los de carácter privado.<sup>33</sup> De ahí la importancia del aspecto de globalización desde la perspectiva económica, en tanto que puede desarrollarse en todas las dinámicas transaccionales que genere la iniciativa privada con el sector público.

## I.2 ÉTICA COMO ELEMENTO NECESARIO PARA GOBERNAR

En el contexto del Derecho Administrativo se entiende como servidor público a toda persona que desarrolla o desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro del plano de la administración pública. En el caso de México, se señala como tal a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial Federal, funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la instancia del

---

<sup>32</sup> Hübbe Contreras, Tadeo Eduardo, "La Corrupción ante una sociedad globalizada. México", *Revista de la Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, año 8, núm.15, 2014. p.80.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 81.

Congreso de la Unión o dentro de la Administración Pública Federal. Organismos autónomos y responsables por todo acto u omisión en que incurran durante el desempeño de sus respectivas funciones.<sup>34</sup>

Como podemos observar, la referencia de servidor público comprende todos los funcionarios y empleados de cualquier nivel al servicio del Estado que ha sido designado por elección popular, conforme a mandato legal o por nombramiento expedido por autoridad competente, todo dentro del marco normativo aplicable. Respecto al Estado, implica asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Gestiones importantes en cuanto estamos refiriéndonos a los actos de corrupción que llegan a cometerse en el ámbito público.

La función de todo servidor público debe reunir diversos elementos. La legalidad, en el sentido de que su actuar deberá apegarse a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, así como a todo el derecho vinculante que se genere en relación con el Estado; la honradez es un aspecto fundamental respecto de la conducta de los servidores públicos que conlleva la aplicación de principios morales que resultan esenciales para la sociedad, buscando sobre todo no anteponer intereses personales en perjuicio del interés y patrimonio del Estado. Está ligado directamente con la lealtad, la imparcialidad y la aplicación de recursos exclusivamente para los fines que fueron asignados, así como el realizar su función sin generar preferencia o prevención hacia persona alguna. El fin, el objetivo, es la eficacia en el servicio público.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>35</sup> Lo señalado se puede encuadrar dentro de los principios que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Se pueden consultar de manera más amplia en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de México.

Los aspectos resaltables de la referencia de servidores públicos es que deberán observar en todo momento un ideal de su pensar y actuar que desarrolle tendencias en favor de la sociedad a través de estrategias que mejoren la actividad administrativa mediante la ejecución eficaz de las políticas públicas. Con el objetivo de ubicar los aspectos que permitan una mejora social, se pretende dar una frecuente vida a la acción del Estado y su administración pública mediante el trabajo de planeación, coordinación y evaluación constante.

Al respecto, Carlos Arturo Gómez Pavejau nos habla de un aspecto en el sistema normativo disciplinario colombiano, una causa que da lugar a responsabilidad grave dentro del servicio público. Nos referimos a la ignorancia supina, la cual es considerada como “la que procede de negligencia en aprender lo que se puede y debe saberse y, en derecho disciplinario, agrega: se presenta cuando se produce el desconocimiento del deber por la falta de ilustración a raíz de la negligencia porque el sujeto no se actualiza conforme se lo demanda la actividad que realiza”<sup>36</sup>.

Es así que debemos considerar cuál es realmente la responsabilidad de un servidor público. Nos surgen cuestionamientos como el relativo a la honestidad de una persona para aceptar un cargo público que le han ofrecido cuando no se tiene realmente la capacidad para ello. O también el caso de que, una vez asumida la responsabilidad, qué tanto importa seguirse preparando para poder ofrecer realmente el cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones en la consecución del interés general que implica el servicio público.

La relevancia de las acciones de un servidor público es el relativo a generar un bienestar entre la sociedad. Tal deber no está enfocado a la actividad privada

---

<sup>36</sup> Rodríguez Tamayo, Mauricio, *Derecho Disciplinario de la Contratación Estatal*, Colombia, Legis, 2020, p. 253.

individual o grupal. Más bien, debe tener la tendencia de ser un servicio a la sociedad. Al encontrarse adscritos al servicio del Estado, entre sus virtudes también debe encontrarse la ética, en tanto que los efectos de sus acciones u omisiones tienen alcance sobre la mayoría de la sociedad. Cabe agregar el prestigio social en razón de que en múltiples ocasiones deberán administrar recursos económicos, planear acciones de ejecución de gasto y su consecuente y oportuna rendición de cuentas.

La cantidad de servidores públicos que se implementarán está de acuerdo a la estructura de cada Estado. Incluso, también se va determinando de acuerdo con la capacidad presupuestal, lo que cobra relevancia en tanto que la calidad de los servicios públicos se podrá generar también de acuerdo con el tamaño del aparato gubernamental que tiene como fin el bienestar. Empero, cabe señalar que en los últimos años se ha generado en ciertos gobiernos como el de México, la reducción de fondos destinados al gasto público como una medida necesaria y estratégica de austeridad. Esto ha sido señalado en diversos ámbitos como una medida de generar empresas *ex profeso* para que algunos gobernantes junto con supuestos inversionistas tengan un negocio a largo plazo y a costa del erario público. Lo que engloba nuevamente un ámbito de corrupción.

Al referirnos a cierto nivel de servidores públicos es inevitable también señalar a la política.<sup>37</sup> Desde la historia ha sido considerada como una de las principales formas de servir a la sociedad. De hecho, el fin mismo de la política, encuentra su máximo punto de referencia en las democracias. Con todo, al tener como fin desarrollar sus actividades con el objetivo de conseguir un bien común,

---

<sup>37</sup> Definida por una parte por la Real Academia Española como el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados, así como actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos.

guardar una conducta y un nivel de ética riguroso en tanto que son los representantes de las voluntades populares. no siempre quedan de lado las pretensiones personales.

Al respecto, Max Weber al hablar de *La Política como Vocación*, refiere precisamente que se entiende como una búsqueda del poder sobre el Estado, y señala que “el Estado se ha visto como un único otorgante del <derecho> de fuerza física, por lo tanto, la política en nuestro caso debería significar la búsqueda de una porción de poder o para influenciar la división de poder ya sea entre estados, o entre grupos de personas que el estado comprende”.<sup>38</sup>

La ética para gobernar sin corrupción resulta ser un tema que de manera directa nos remite inmediatamente a pensar en el ideal ético y político que terminaría con muchos problemas sociales y particulares que día a día aquejan a la ciudadanía. Sin embargo, no todo se encuentra perdido. Tal vez suene complicado, pero no es imposible poder generar una verdadera forma de gobierno que no tenga ningún tinte de acciones carentes de ética.

Debemos considerar que la palabra clave en este desarrollo es “ética”, cuyo concepto se refiere de acuerdo a la Real Academia Española, al conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida. La palabra ética proviene del latín *ethicus*. A su vez procede del griego antiguo *éthicos*, derivado de *éthos* que significa “carácter” o perteneciente al carácter. Busca fundamentar la manera de vivir basada en el pensamiento humano. Desde el

---

<sup>38</sup> Weber, Max, *La política como vocación*, <https://creandopueblo.files.wordpress.com/2011/09/weber-lapoliticacomovocacion.pdf>

enfoque filosófico busca el fundamento teórico para encontrar la mejor forma de vivir, lo que implica un mejor estilo de vida en todo momento.

Se puede decir que la ética se encuentra inmersa, al menos teóricamente, en la constitución de las leyes propias que regulan a la sociedad, lo que pudiera implicar que las normas éticas tuvieran un modo coactivo para hacerse observar. Sin embargo, a diferencia de las leyes en sentido formal, no tienen las normas éticas un ejecutor que les pueda imponer plenamente de manera obligada por lo que, a diferencia de las normas oficiales, su incumplimiento estrictamente no puede ser motivo de sanción, como sí lo es en el caso de una ley oficial.

Habiéndose señalado de manera básica lo que implica la ética en cuanto a su concepto e implicación en la vida cotidiana de las personas, nos enfocaremos entonces en señalar que dentro del servicio público dicho tema se enlaza estrechamente con la conducta de los propios servidores públicos. Los cuales deben observar en su actuar ciertos patrones plagados de ética, valores y otros principios que resultan necesarios considerar para beneficio de los gobernados.

En cuanto a la ética para gobernar, se nos presentan diversos aspectos a considerar en aras de fomentar un verdadero gobierno que vele por el bienestar y felicidad de todas las personas sujetas a su acción oficial. Por consecuencia, las acciones deberán generarse en cualquier ámbito del servicio público, basándose en una conducta íntegra por parte de los servidores públicos, buscando con ello que las instituciones públicas brinden confianza y sea percibida así por parte de la ciudadanía.

Deben crearse todas las condiciones para lograr gobernar con ética y apartarse de los aspectos que genera la corrupción en cualquiera de sus vertientes. Es así que debe postularse la producción de lineamientos para la construcción de un buen gobierno. Destacable resulta al respecto el hecho de que, para efecto de poder tomar decisiones de gobierno efectivas y satisfactorias, se tienen que enfocar

los servidores públicos en atender la diversidad de intereses que predominan en una sociedad, de tal manera que se encuentre siempre un equilibrio tendente a dar satisfacción a todos los gobernados desde el ámbito de acción que corresponda.

Sin importar cuál sea la sociedad que se pretenda involucrar en dicho sistema, es claro que cualquier propuesta de atender con ética la administración pública se vuelve insuficiente en relación a las necesidades que la dinámica social va generando. Es decir, se pueden proponer acciones y planes para preparar y desarrollar a los gobernantes a efecto de que actúen en planos éticos y lograr una satisfacción equilibrada.

Lo anterior implica el cuestionamiento relativo a las acciones que deberán implementarse en la sociedad para que se actúe con ética. Se puede hablar de dar una mejor educación a las generaciones nuevas, con el fin de ofrecer esquemas de educación basada en valores y principios que impacten positivamente en aquellos que serán los futuros gobernantes y gobernados.

En tal sentido, es importante considerar que de manera constante se deja de lado la cuestión de la participación de la sociedad en general. Muchos de los casos de corrupción, por ejemplo, tienen su origen en la otra parte de quienes realizan un hecho de corrupción. En otras palabras, la necesidad de alguna persona para obtener un permiso oficial para abrir un negocio de su interés, seguramente la envolverá en la dinámica de tener que ofrecer dádivas para obtener sus autorizaciones correspondientes, cumpla o no los requisitos. Dicha conducta es una tendencia común.

Lo que se busca ilustrar es la circunstancia de enfocar todos los esfuerzos en la integración de las instituciones públicas buscando la profesionalización de los servidores públicos. Empero, el aspecto en México debe ser considerado como un problema de origen social generalizado, dado que existen diversas circunstancias

necesariamente atendibles con el objetivo de poder reorientar la conducta de toda la sociedad, y no exclusivamente de los políticos o servidores públicos.

La denominada teoría de la “manzana podrida”, explica que los actos de corrupción constituyen problemas individuales que implican fallas morales de individuos determinados que

como lo define la Comisión KNAPP (primer documento donde se esboza la teoría) son tanto los individuos débiles que se filtraron a través de los procesos de evaluación inicial y que han caído ante las tentaciones inherentes a la labor de la policía o personas descarriadas que continúan su desviación en un ambiente que les da una gran oportunidad.<sup>39</sup>

Difícilmente se podrá erradicar la corrupción mientras existan particularidades que influyan precisamente en la generación de actos indebidos. Se parte del señalamiento de una debilidad de quienes se involucran en un ámbito de ejercicio institucional público, misma que pudiera verse reflejada precisamente en la circunstancia de los servidores públicos, ya que las condiciones, necesidades e intereses respecto de su vida solamente ellos la conocen, así como el factor de satisfacción al respecto. Es decir, que la debilidad se advierte en una perspectiva económica, social o simplemente de poder. Consecuentemente, el ámbito de acción tendrá también su importancia en cuanto implique un elemento facilitador de la corrupción en cualquier sentido.

Se destacan condiciones negativas que se encuentran en la falta de un buen sistema educativo público y privado basado en ciertos valores: la desintegración familiar, que permite a muchos menores ser influenciados de mala manera; la falta de preparación, en muchos casos de quienes imparten educación en el sistema; la

---

<sup>39</sup> García Mejía, Mauricio, *op. cit.*, p. 92.

falta de un sistema real que permita el desarrollo de una carrera política de manera profesional; la consideración de que el ser político es sinónimo de una posible posición económica y de poder que les dará una vida satisfactoria pero de manera particular. Todos estos factores que se mencionan son los que se tienen que atender para obtener un buen sistema de gobierno.

Mención puntual requiere lo relativo al concepto de la ética pública que se refiere a la acción en gobierno que involucra valores y principios aplicables en el desempeño de un cargo público orientado desde luego a la satisfacción de un interés común que necesariamente tendrá que investirse de moral. Es en esa parte de aplicación de la ética que se involucran diversos aspectos:

Valores y principios de los servidores públicos	El objetivo de satisfacción de intereses públicos o generales
Espíritu de servicio público	Sentido del deber en beneficio del Estado

En tal sentido, siempre ha sido importante en la política la ubicación o consideración de la ética. Incluso, se toma en cuenta el establecimiento de los géneros de vida desde dicha óptica. Una destacada mención en la actualidad es el

género voluptuoso,<sup>40</sup> que involucra la circunstancia de que los vicios, deseos y pasiones humanas gobiernan la voluntad del hombre. Se observa en la gestión actual por parte de los gobernantes: México no es la excepción.

Haremos también referencia al género político que va ligado con el honor, el reconocimiento social y la honra pública. Es preciso puntualizar la relevancia de sus actos. Al respecto, dicho género pretende incentivar el dominio del género voluptuoso en pro del beneficio de la sociedad. No obstante, la circunstancia social que se vive actualmente nos deriva en dos conclusiones:

- La política es vista en la mayoría de las naciones como un factor negativo que lejos de ayudar al beneficio de la gente, trae beneficios solo al grupo de poder dominante en el gobierno;
- El género voluptuoso definitivamente se encuentra muy por encima de manera dominante de lo que pretende generar el político. Lo que se menciona ante la consideración de que la educación, los valores y principios no han sido oportunamente inculcados en las personas desde su formación inicial, ya sea en el núcleo familiar o escolar.

Un Estado moderno que no beneficia a sus ciudadanos debería ser considerado ilegítimo. La política tiene el objetivo de encontrar la mejor forma de dar vida a un Estado, construirlo, reconstruirlo, lo que fuese necesario para dar mayores y mejores oportunidades de desarrollo personal para alcanzar lo justo que se traduce en el bien común.

---

<sup>40</sup> Bautista, Diego, *Ética Para Gobernar sin Corrupción*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, Colección Ética y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas, pp. 21-22.

Por tanto, debemos entender que, si un gobernante tiene la plena intención de favorecer a cierto sector de la sociedad, pero a la vez se encuentra en la circunstancia de desatender o incluso afectar a otros diversos, tendríamos que ver sus razones para calificar sus acciones en tanto se pueden estar apoyando en una razón de interés individual o de un grupo específico. O simplemente se encuentran con la inquietud de que prevalezca el orden moral y legal correspondiente.

Es así que, la consideración para la construcción de un buen gobierno necesariamente va ligada con cuestiones de ética, valores y principios de quienes tienen esa gran responsabilidad. Sin embargo, resulta importante generar herramientas de apoyo para los gobernantes que les permitan de manera constante recordar cuál es su responsabilidad, cuáles son sus puntos de oportunidad para mejorar y, sobre todo, no olvidar que dentro del Estado finalmente cada persona podrá ser sujeta en algún momento de su vida a las disposiciones gubernamentales de otros actores.

Al ser los gobiernos la forma de representación de los Estados es importante dotar a todos los que confluyen en la acción gubernamental de elementos generados consensuadamente. El propósito es permear fácilmente en la sociedad cualquier acción de soporte: debemos recordar que un factor de conciencia en la gestión gubernamental implica el asumir precisamente esa responsabilidad frente a la sociedad.

### I.2.1 NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Debemos recordar que, si bien el objetivo que debe enfocarse en la prestación de los servicios públicos es el bienestar de las personas a través de la atención y satisfacción de las necesidades, diariamente se advierten situaciones que implican actos indebidos e ilegales en muchas ocasiones que denotan un desconocimiento o falta de interés por enfocar un aspecto ético en el desarrollo de la función gubernamental. Y si bien la falta de cumplimiento eficaz de los servicios públicos

podrá enfocarse en diversas causas; particularmente abordaremos, para efecto del presente trabajo, el de la corrupción con su característica polifacética, como la principal.

La anterior consideración nos conduce a recordar que hoy en día de manera muy ágil nos enteramos, dada la versatilidad de los medios de comunicación actuales, de diversos sucesos que tienen que ver con la administración pública en cualquiera de sus tres ámbitos de gobierno: federal, gobiernos estatales, los alcaldes o presidentes municipales que tienen a su cargo la encomienda fundamental de la prestación de los servicios públicos.

De forma deductiva abordamos el tema de los servicios públicos. Se enfoca desde lo general a la conceptualización, lo que se debe entender por servicio público desde un aspecto teórico e histórico; hasta la interpretación o ejecución del mismo en la vida cotidiana de las estructuras administrativas que se tienen en cualquiera de los ámbitos establecidos conforme al orden constitucional del Estado y los factores que inciden negativamente en su ejecución plena.

En la introducción a la obra *Teoría de los Servicios Públicos* se señala específicamente que:

como es sabido, la actividad prestacional de la Administración consiste en el suministro directo o indirecto de prestaciones económicas o sociales a los particulares por parte de los poderes públicos, con el fin de garantizar la existencia humana y un elevado nivel de vida y de bienestar según las concepciones vigentes en cada una de las etapas históricas.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Navarro, Karlos y Ferney Moreno, Luis, *Teoría de los Servicios Públicos. Lecturas Seleccionadas*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 13.

En ese tenor, para poder definir qué es el servicio público, veamos qué dice al respecto J. L. Villar Ezcurra:

uno de los extremos más curiosos del servicio público, en cuanto técnica administrativa y en cuanto una de las instituciones básicas del Derecho Administrativo, es que pese a ser uno de los núcleos alrededor del cual se ha construido la especialidad del Derecho Administrativo carezca de una definición total, pacífica, consentida por todos y que sea aplicable a cuantos supuestos aparecen en la dispersa legislación definidos como servicio público...prácticamente, cada autor y a veces incluso cada editor en distintas épocas o en distintos libros, tiene su propia definición.<sup>42</sup>

De tal forma, tenemos que lo que significa el servicio público depende de la dinámica de cada contexto social, político y normativo de un Estado. La definición y su finalidad esencial pueden tomar connotaciones múltiples en cada espacio de aplicación o ejecución concreto.

Por otra parte, Sendín García apunta que “el servicio público está sujeto a una continua reinterpretación que trata de adaptarlo a las circunstancias propias en cada momento histórico<sup>43</sup>”. Adicionalmente, refiere en la misma fuente consultada que “el servicio público es, y probablemente será siempre, una figura polémica, ya que se encuentra a medio camino entre dos elementos de difícil convivencia: lo jurídico y lo político”.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Villar Ezcurra, José Luis y Villar Palasí, José Luis, *Servicio Público y Técnicas de Conexión*, Tesis de doctorado, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1980, pp. 71-73.

<sup>43</sup> Sendín García, Miguel Ángel, *Hacia un Servicio Público Europeo. El Nuevo Derecho de los Servicios Públicos*, España, Comares, 2003, p. 5.

<sup>44</sup> *Idem*.

Como hemos visto hasta ahora, el servicio público comprende diversos aspectos para su conceptualización. Son distintos factores los que llegan a delimitar su entendimiento e implicaciones. Por tanto, la puesta en práctica de todos los objetivos que a través de la misma se trazan, le podíamos agregar los factores personales o de grupos específicos que influyen en la eficacia y efectividad de la prestación de los servicios públicos.

Otro aspecto más en cuanto a la reflexión de lo que debemos entender por servicio público es el relativo a los fines del Estado mismo. Aunado a los aspectos o antecedentes históricos o prácticos que se vayan desarrollando, implican que se vayan moldeando tanto la percepción como el entendimiento de lo que resulta ser la prestación de servicios públicos. En tal sentido, como lo señala Ariño Ortiz, “el concepto de servicio público hay que plantearlo en el marco de un esquema más general: el de los fines del Estado.”<sup>45</sup>

En dicho punto, podemos involucrar precisamente, la dinámica gubernamental en cada aspecto que resulta ser importante de acuerdo a las circunstancias en que se encuentre cada Estado, pudiendo ser influida por aspectos políticos, económicos o sociales, tal y como ya lo hemos señalado.

Por su parte, Navarro Karlos explica las etapas en las que se clasifica la evolución de los servicios públicos y su prestación. Señala en la etapa cuarta, enfocada a finales del siglo XX que “la insatisfacción por la calidad de los servicios y la imposibilidad de que el Estado soporte los elevados gastos de su prestación

---

<sup>45</sup> Ariño Ortiz, Gaspar, *Principios de Derecho Público Económico*, Granada, Comares, 2001, p. 488.

hacen que se gire la vista hacia el mercado y la competencia como posible solución”.<sup>46</sup>

También destaca la referencia de Martínez de Pisón quien refiere como una peculiaridad de los servicios públicos el hecho de “que en todos los ámbitos se está manifestando una tendencia a la reducción de la intervención pública”<sup>47</sup>, enfatizando en tal aspecto que el “todopoderoso Estado social lleva tiempo echando lastre por la borda, cediendo buena parte de lo que tradicionalmente era objeto de su responsabilidad en los ámbitos políticos, sociales y económicos.”<sup>48</sup>

Es posible poder enlazar tal antecedente con aspectos que suceden hoy en día. La prestación de servicios públicos por razones económicas y aún por el posible respaldo que requiere el Estado para atender todas las necesidades de la población ha generado espacios para la prestación de servicios por particulares a través de diversas figuras jurídicas. Lo podemos observar con la cuestión de los servicios de salud privados, la educación privada, el servicio público de transporte concesionado, lo que descarga responsabilidad en el Estado, ya que implicaría un mayor esfuerzo económico principalmente para éste el poder atender toda la demanda que en dichos sectores se requiere.

La responsabilidad que el Estado asume, por su propia naturaleza respecto al servicio público, no es una tarea fácil debido a todos los factores que pueden envolver el desarrollo de la misma. Así, hemos hablado ya de lo que debemos

---

<sup>46</sup> Ariño Ortiz, Gaspar, *Servicio Público y Servicio Universal en las Telecomunicaciones*, en Cremades, J. (Coord.), *Derecho de las Telecomunicaciones*, La Ley, 1997, p. 758, citado por Navarro, Karlos, *op. cit.*, p. 22.

<sup>47</sup> Citado por Navarro, Karlos, *op. cit.*, p. 22.

<sup>48</sup> Martínez de Pisón, J., *El derecho a la educación y la libertad de la enseñanza*, Madrid, Dykinson, 2003, p.49. Citado por Navarro Karlos, *op. cit.*, p. 22.

entender por servicio público, de los distintos escenarios en que dicha definición puede generarse, de la responsabilidad que incluso el Estado ha pretendido repartir en sectores que sin duda tienen el potencial económico para proporcionar una plataforma privada para la prestación de servicios que finalmente terminan con la satisfacción de necesidades de quienes tienen la posibilidad de cubrir el costo que ello implica.

Aunado a lo anterior, un factor importante que deriva de la prestación u omisión en tal sentido de servicios públicos tiene que ver con la ineficiencia de quienes se involucran en la representación del Estado para tal fin, lo que implica una responsabilidad en distintos sentidos, tanto de cumplimiento como de atención, pues incluso una omisión puede provocar daños a los particulares. Así, se resalta que “la noción de servicio público surgió en Francia a través de varias decisiones jurisprudenciales del Tribunal de Conflictos, que han pasado a construir parte del patrimonio que el Derecho Administrativo Clásico ha aportado al mundo.”<sup>49</sup>

Así mismo se señala que el juicio o “*arrét*”<sup>50</sup> Blanco tiene su origen en una demanda interpuesta por el padre de una niña, Inés Blanco, quien fue atropellada por un vehículo de propiedad de una fábrica gubernamental de tabaco en la ciudad de Burdeos”. La pretensión principal del padre de la menor era conseguir una indemnización por su muerte. Al ser calificada como una actividad del servicio público, se determinó que el asunto debía ser analizado y resuelto bajo las disposiciones del Derecho Público<sup>51</sup>, lo que dio pauta para considerar al Derecho Administrativo como una rama autónoma del resto.

---

<sup>49</sup> Navarro, Karlos, *op. cit*, p. 49.

<sup>50</sup> Conforme al Diccionario francés-español consultado, la traducción corresponde a juicio.

<sup>51</sup> Navarro, Karlos, *op. cit*, p. 50.

Adicionalmente, se señala que el concepto de servicio público<sup>52</sup> surge en Francia como el elemento fundamental de la teoría del servicio público. Ello vino a revolucionar el Derecho Administrativo y a dejar de lado el tradicionalismo francés representado en la teoría de la soberanía. Se podría considerar en razón de que finalmente el poder que puede derivar en el Estado no es absoluto, sino que tiene una limitante: los derechos de los propios habitantes.

La referencia anterior enfoca una aportación que ha tenido influencia en otros sistemas jurídicos. Por lo tanto, abordamos el esquema normativo de derechos y obligaciones enfocado en los aspectos relevantes que nos lleven a delimitar la responsabilidad tanto de gobernantes como de gobernados dentro del desarrollo de las actividades cotidianas de la administración pública. Se presenta un esquema relativo a los principios, reglas del servicio público, y mismos que han asumirse desde la óptica de la responsabilidad del Estado. Ello servirá para marcar una pauta legal.

PRINCIPIO	RAZÓN DE APLICACIÓN
<b>Continuidad</b>	Consiste en que, si la causa que legitima al propio servicio público es una necesidad colectiva, implica el hecho de que no debe ser interrumpido, independientemente de que se trate de necesidades permanentes o transitorias, debe proporcionarse en

---

<sup>52</sup> Gordillo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 561. Citado por Navarro, Karlos, *op. cit.*, p. 56.

	todo momento el servicio en la forma correspondiente.
<b>Regularidad</b>	Principio que implica directamente que la prestación del servicio debe apegarse a las disposiciones aplicables que marcan la pauta de actuación de las autoridades, lo cual no debe confundirse con la regularidad en un aspecto de temporalidad. Lo cual estaría relacionado con la continuidad.
<b>Uniformidad o igualdad</b>	Relacionado directamente con el artículo 1 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1787. Implica que en materia de servicios públicos cualquier persona se encuentra en condiciones de recibir y exigir en su caso la prestación de estos en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna, lo que puede enfocarse en el principio de igualdad ante la ley, con las distinciones únicamente que las propias disposiciones otorguen de manera justificada.

<b>Generalidad</b>	Conlleva que toda persona tiene derecho a disfrutar de los servicios públicos dentro de las condiciones normativas correspondientes y sin que se pueda limitar más que por causa debidamente justificada.
<b>Obligatoriedad</b>	Cuestión que involucra la obligación del Estado para otorgar el servicio correspondiente, con el derecho de los beneficiarios de exigir bajo las condiciones correspondientes, la efectiva y oportuna prestación de estos.

Fuente de información: Navarro, Karlos.<sup>53</sup>

Todos los elementos o datos que hemos comentado tienen que ver precisamente con la imprecisión existente respecto de lo que debemos entender por servicio público. Hay ocasiones en las que no se le encuentra el sentido sustancial de lo que debe implicar, cuando en realidad nos hemos de referir a la función del aparato administrativo de un Estado cuya tendencia debe encaminarse a conseguir el bienestar de la población.

Ante tal imprecisión de lo que implica el servicio público y acciones derivadas de ello, se estima como una razón para enfocarla actualmente con una noción de índole jurídico. Lo que se percibe como consecuencia de la infinita normatividad que

---

<sup>53</sup> Navarro, Karlos, *op. cit.*, pp. 144-151.

por un lado encuentra un bloque de rigidez que no permite a las autoridades hacer más que aquello que se encuentra atribuido expresamente en los ordenamientos jurídicos. Sin embargo, implica que los operadores jurídicos de las normas inviertan un tiempo muy significativo para interpretar a modo, un universo gigante de reglas positivizadas que rigen al gran cúmulo de autoridades existentes en una sociedad determinada.

Por lo anterior, se considera que la conceptualización del servicio público se enfrasca en un ámbito plenamente jurídico y no bajo otra perspectiva. La dinámica actual de gobierno y sociedad se refieren a la prevalencia de la legalidad que debe imperar ante cualquier circunstancia. Al respecto se tiene una referencia que señala el hecho de que “debido a la imprecisión del término, se hace necesaria la búsqueda de una noción estrictamente jurídica del servicio público; meta que resultaría inalcanzable de no separar con nitidez la dimensión jurídica de las orientaciones políticas, filosóficas, económicas, sociológicas...”<sup>54</sup>

De tal manera, la referencia comentada en el párrafo que precede recalca que Bassols Coma “señala que en la estructura íntima (del servicio público) subsisten elementos (ideológicos, jurídicos, económicos y sociológicos) de validez conceptual permanente en cuanto traducen un determinado modelo de relaciones político-jurídicas”.<sup>55</sup> Cuestión que permitiría considerar que ante el gran peso que tiene el rol de lo jurídico respecto de los diversos aspectos en cita, se deben

---

<sup>54</sup> Coma, Bassols, *Servicio Público y Empresa Pública. Reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales*, en RAP núm. 84, Número homenaje a Eduardo García de Enterría, septiembre-diciembre de 1977, p. 28. Citado por Navarro, Karlos, op, cit., p.205.

<sup>55</sup> *Idem.*

forzosamente involucrar por conducto del legislador las inquietudes que de otra índole pudieran surgir en los variados sectores de la sociedad.

Dentro de ese enfoque haremos alusión breve sobre algunas teorías o variables de interpretación que se han establecido con relación a la noción de servicio público,<sup>56</sup> resumiendo cada una de éstas a efecto de poder describir en perspectiva de análisis argumentativo lo que de cada una de éstas deriva.

Teoría del interés general. “Para un amplio sector de la doctrina, el servicio público debía estar referido a todas aquellas actividades destinadas a satisfacer el interés general de la población”.<sup>57</sup> Dicha teoría se encuentra controvertida en el sentido de que no toda actividad de interés general implica ser un servicio público específico.

Teoría de la necesidad colectiva.

En contraposición a aquellos que sostenían que existía una clara diferencia entre el concepto de servicio público y de función pública, cierto sector de la doctrina pretendió definir el servicio público como aquel destinado a la satisfacción de necesidades colectivas. Es decir, aquellas necesidades que eran demandadas de manera conjunta por un determinado grupo social, sin que fuese posible individualizar en él el interés de cada uno de los miembros del grupo.<sup>58</sup>

Teoría que prácticamente nulifica la posibilidad de imponer un interés particular al existir un interés común prevaleciente, lo cual termina siendo superado.

Teoría de la actividad esencial. “Debido a la poca eficiencia para distinguir el concepto de servicio público que representaban los criterios de interés general y

---

<sup>56</sup> Navarro, Karlos, *op. cit.*, pp. 209-218.

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Idem.*

necesidad colectiva, cierto sector de la doctrina pretendió encontrar en determinadas actividades esenciales el factor determinante para identificar qué actividades debían calificar como servicios públicos”.<sup>59</sup> Cuestión que genera un aspecto de subjetividad para determinar lo que debe contemplarse como esenciales en el funcionamiento de la administración pública. Incluso, contemplando la posibilidad de que algunas de estas actividades puedan derivarse en su prestación a través de particulares bajo figuras de concesiones, lo cual de alguna forma también resulta relativo en cuanto a la capacidad para su prestación.

#### Teoría de la obligatoriedad de la prestación.

Para un reducido sector de la doctrina, relativamente reciente, el elemento definitorio para determinar qué debe ser un servicio público y qué no, radica en un criterio de obligatoriedad. Es decir, la diferencia fundamental entre el sometimiento de una determinada actividad al régimen de los servicios públicos, y su abandono al libre ejercicio empresarial en el sector privado, estaría basada en la obligatoriedad, para quien realiza el servicio, de prestarlo a todos los que lo requieran.<sup>60</sup>

Es cierto que prácticamente los servicios públicos se encuentran incluso enmarcados en la propia norma fundamental de un Estado, lo cual se encuentra relacionado directamente con la observancia de los derechos humanos que resultan ser rectores de la actividad pública del Estado. Por lo tanto, suena relativamente obvio lo establecido en dicha teoría.

#### Teoría de los monopolios naturales. Para dicha doctrina,

---

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> *Idem.*

el servicio público debía estar referido solo a aquellas actividades que no pudiesen ser prestadas en un régimen de libre competencia por constituir monopolios naturales, y que requieran, en tal virtud, de una concesión gubernamental que permitiera identificar al óptimo prestatario del servicio otorgando en favor de este la realización exclusiva de la actividad, sometiendo al mismo a un intenso control que evitara el ejercicio de prácticas abusivas en perjuicio de la colectividad.<sup>61</sup>

Dicha teoría enfoca el contemplar prácticamente como servicio público aquello que, por notoria necesidad y naturaleza de la atención de las necesidades, solo debiese prestarse por el Estado. Quizá en este aspecto podemos involucrar la tarea de la seguridad pública, la defensa nacional que se otorga a través de instituciones del ejército, entre otras. Aunque parece que queda corto el ámbito que se otorga ya que no debemos dejar de lado la existencia de servicios públicos que por cuestión económica requieren del apoyo directo y actuación de las instituciones públicas. Tal es el caso de la educación o la salud, por ejemplo.

Teoría del servicio al público. “Ante la carencia de una fórmula que sirviera para determinar qué servicios debían calificarse como servicios públicos, algunos autores entendieron que lo es todo servicio brindado”, es decir, “el servicio público no es otro que servicio para público”.<sup>62</sup> Lo anterior nos deja la posibilidad de considerar el hecho de que finalmente cualquier servicio que otorgue el Estado, por sí o a través de terceras personas incluso, se podrá entender como servicio público. Siempre dentro del marco de actuación que involucre tal aspecto necesariamente.

Como hemos señalado, si bien podemos entender que doctrinalmente existe de igual manera la complicación de la noción del servicio público, en cada sociedad el Estado tomará la que de alguna forma se ajuste a sus condiciones y necesidades

---

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> *Idem.*

para poder establecer políticas tendentes a la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales a través del otorgamiento de servicios públicos.

Ahora bien, dicha complicación se conjuga con la actitud propia de aquellos en quienes les ha sido conferida una función pública. En ellos descansa también la carga de la buena administración, incluso considerado como un derecho humano. Lamentablemente, esta falta de entendimiento y concientización generan un campo perfecto para desarrollar toda una acción indebida o ilegal que se traduce en muchos casos como corrupción. Es decir, que se encuentran ante la discrecionalidad y posibilidad de emitir o generar acciones apegadas a fines específicos que, si bien no se apartan de otorgar un servicio público, se encuentra limitado de alguna forma en razón de la interposición de actos indebidos de los funcionarios públicos. En ese sentido, estableceremos en el punto siguiente, la relación que se estima existente entre la corrupción y la eficaz prestación de los servicios públicos.

### I.2.2 SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN

La relación entre la corrupción y los servicios públicos por parte del Estado ya la hemos comentado. Una de las definiciones que podemos consultar en el Diccionario de la Real Academia Española nos dice que es “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores”.

Se considera entonces que el fenómeno de la corrupción se ha potencializado desde la generación de acciones dirigidas al cumplimiento de los deberes y responsabilidades derivadas de la gestión gubernamental en cualquiera de sus ámbitos. Sin que podamos descartar otros ámbitos diversos en los que se desarrolle la misma como lo es el sector privado, máxime cuando se encuentra involucrado en acciones relacionadas con la actividad de la administración pública. Lo que podemos advertir de la propia normatividad que incluso ha llevado a normar

la responsabilidad de los particulares en cuanto a su involucramiento en hechos de corrupción.

En relación con la actividad gubernamental traducida en servicios públicos, debemos evitar que, por ambigüedades e imprecisiones de las normas, se desarrollen instrumentos facilitadores de tal cuestión. No obstante, eso no sería suficiente si no se logra concientizar a los servidores públicos para que actúen éticamente en su gestión.

Es preciso rechazar con vehemencia toda postura dirigida a excusar la corrupción, así fuera en la debilidad del ser humano, y con mayor razón aquellas posiciones dispuestas a ensalzar sin turbación las presuntas cualidades de quienes en ella incurren, supuestas señales inequívocas de empuje y de la virtuosa capacidad de construir el propio éxito a como dé lugar.<sup>63</sup>

En efecto, en relación a la prestación de servicios públicos, se refiere que algunos autores “se han enfocado en la corrupción pública o administrativa, entendida como todas aquellas conductas que atentan contra los recursos públicos o contra la efectividad de las políticas públicas, y que tienen como motivación principal la búsqueda de un interés privado.”<sup>64</sup> Como podemos observar, la falta de efectividad en los servicios públicos también es la corrupción.

Y es que tal situación se presenta bajo distintos esquemas ya ponderados en la sociedad. Tan es así, que la múltiple tipificación de delitos por hechos de

---

<sup>63</sup> Henaho, Juan Carlos y Ortiz Escobar, David A. (eds.), *Corrupción en Colombia. Enfoques Sectoriales sobre Corrupción*, Universidad Externado de Colombia, 2018, t. II, p. 15.

<sup>64</sup> Transparencia Internacional, *What is corruption?*, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

corrupción denota prácticamente la forma de operar de quienes se encuentran a cargo de las instituciones públicas respectivas, resaltando incluso la necesidad imperativa de lo que debemos entender por servidor público. Implica la existencia de una variedad de circunstancias en cuanto a los sujetos de responsabilidad, así como de las hipótesis que deberán considerarse dada la naturaleza de la responsabilidad penal.<sup>65</sup> Como ejemplo tenemos el delito de ejercicio abusivo de funciones, el cual comete el servidor público que, en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, ilícitamente otorgue contratos, concesiones, permisos...<sup>66</sup>

No obstante el señalamiento de la corrupción pública o administrativa como una falta de efectividad de los servicios públicos por parte del Estado, es importante distinguir y compartir la opinión pública de la que han derivado con anterioridad nociones como la de que “la corrupción podía llegar a ser eficiente, ya que esta lubrica al sistema y da mayor fluidez a las actividades del sector privado y al ejercicio de derechos ciudadanos”.<sup>67</sup> Poniendo como ejemplo incluso el pago de sobornos a cambio de obtener permisos para desarrollar alguna actividad económica. Se estima preferible sobornar a no recibir el servicio, o lo que es lo mismo, a hacer pagos de manera irregular para acceder a algún servicio que haya sido ofrecido por el Estado.<sup>68</sup>

Este argumento pudiera resultar sencillo y positivo para muchos desde la perspectiva del servicio público, y más aún para aquellos miembros de la sociedad que de alguna u otra manera obtienen beneficios generando daños colaterales que

---

<sup>65</sup> Consultar para ilustración el Título Décimo denominado Delitos por Hechos de Corrupción del Código Penal Federal vigente en México.

<sup>66</sup> Artículo 220, fracción I del Código Penal Federal.

<sup>67</sup> Henaho, Juan Carlos y Ortiz Escobar, David A. (eds.), *op. cit.*, pp. 24-25.

<sup>68</sup> *Idem.*

a largo plazo tendrán sus efectos. Tan de buena manera se ha llegado a ver el entorno positivo de la corrupción, que algunos críticos de la visión moralista de la corrupción como Colin Leys ha señalado lo siguiente:

Donde la burocracia es tanto complicada como ineficiente, la provisión de incentivos personales a los burócratas para simplificar el papeleo puede ser la única forma de acelerar el establecimiento de una nueva compañía. En este caso es razonable desear que la democracia sea simple y más eficiente, pero no es razonable argumentar que el soborno por sí mismo es un obstáculo a la iniciativa privada.<sup>69</sup>

Si bien se pudiera pensar de manera simple o egoísta, incluso en tanto que implica la satisfacción particular de algunos cuantos en relación la prestación de un servicio, se entiende de mayor magnitud el perjuicio que con el tiempo se ha generado a la sociedad. Ya que existe hoy en día una complejidad de igual manera para definir la corrupción, en virtud de que se considera que la misma ha tomado diversas formas en su comisión. Ello implica cuestiones no tan solo en la obtención de un permiso para desarrollar un proyecto empresarial, sino también en la indebida regulación de otros aspectos, como por ejemplo la dictaminación de impacto ambiental que sin duda afectaría también en gran medida la indebida contratación de servicios para desarrollar programas de desarrollo social que impactan en sectores vulnerables, entre otros.

A propósito de lo anterior, podemos estimar que existen efectos indeterminados de la corrupción, ya que no en todos los casos resulta tan evidente en sus efectos, como podríamos advertir en unos puntos sencillos como el soborno

---

<sup>69</sup> Colin, Leys, "What is the problem About Corruption?", en *The journal of Modern African Studies*, vol 3, núm. 2, 1965, p. 223. Citado por Henaho, Juan Carlos, Ortiz Escobar y David A. (eds.), *op. cit.*, p. 24.

a un policía de vialidad. De tal forma, se estima que “la intangibilidad de las consecuencias de la corrupción se debe a varios factores: por ser de difícil medición, incluso en el corto plazo, como sucede en el sector salud; porque sus efectos son progresivos y se concretarán en el largo plazo, como en los sectores del medio ambiente, investigación científica y propiedad intelectual, o porque sus consecuencias desbordan la lógica costo-beneficio y se manifiestan en cambios culturales o en la relación de los ciudadanos con el Estado.<sup>70</sup>

Finalmente, a manera de interacción con el resto del trabajo de investigación que nos ocupa, podemos comenzar señalando que existe una gran relevancia en la participación de la sociedad en el desarrollo de un Estado. La población, tanto en su carácter de gobernantes como de gobernados, tenemos una gran responsabilidad de actuar debidamente ante la dinámica tan acelerada que hoy en día estamos viviendo. La prestación de los servicios públicos debe generarse principalmente bajo los principios que hemos referido en el cuadro ilustrativo del punto anterior, lo cual implica que se incurre en el aspecto de regularidad, que no es otra cosa que enfocar la actuación de los servidores públicos bajo el contexto normativo aplicable y adicionalmente enfocarse al respeto de los derechos fundamentales.

Está claro que la delimitación, conceptualización y entendimiento axiológico del servicio público se encuentra muy disperso. Es necesario tener que contextualizarlos y enfocarlos hacia un aspecto plenamente jurídico, ya que bajo ese contexto se busca regular el comportamiento de la sociedad en cualquier ámbito que corresponda. No obstante, la interpretación de las normas apunta también a escenarios en que se contrapongan posturas para su consideración, incluso se

---

<sup>70</sup> Henaho, Juan Carlos, Ortiz Escobar y David A. (eds.), *op. cit.*, p. 28.

busque el interés particular en su interpretación, lo cual involucraría la posibilidad de generar hechos de corrupción en dicha acción.

Al respecto, no nos queda más que entender que el comportamiento ético de gobernantes y gobernados nos llevará sin duda a buen puerto respecto de la función del Estado esencial que consiste en la satisfacción de necesidades de la sociedad a través de la prestación de servicios públicos.

Se debe actuar en muchos aspectos que regulan tanto los servicios públicos como la lucha anticorrupción. Parece que desde el campo de batalla se ha pretendido generar lo correspondiente y necesario. Sin embargo, existen otros factores que tienen que ver con la actitud y voluntad de los servidores públicos en turno, ya que podemos considerar que en la interpretación de las normas se desvía el propio sentido que se persigue. Más aún, la corrupción llega a tener su origen en el propio legislador, al trazar disposiciones a modo que permiten generar situaciones discrecionales que finalmente impactan en los servicios públicos.

Consideración específica que involucra el hecho de que

es paradójico que los funcionarios del sector público a quienes se les confía la autoridad estatal para trabajar por el desarrollo y proteger a los ciudadanos contra la explotación del sector privado tiendan a abusar de su poder y autoridad para “abusar” de los ciudadanos y descarrilar los esfuerzos de desarrollo de sus países. Una manifestación del abuso de poder es el nivel de decadencia ética en el sector público de los países en desarrollo.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Yeboah-Assiamah Emmanuel *et. al.*, *Corruption Here, Corruption There, Corruption Everywhere: A Framework for Understanding and Addressing Public Sector Corruption in Developing African Democracies*, Ghana, University of Ghana Business School, 2014, p. 188. (Traducción propia).

De manera directa, podemos hablar nuevamente de legislaciones como la relativa a Morelos, en donde el mismo cuerpo normativo estima su inaplicación.<sup>72</sup> En el caso de los servicios de radio y difusión por medios de comunicación, bastaba solamente para su contratación la autorización de los titulares de las Secretarías, Dependencias o entidades encargadas de estos temas. En atención a ello, se ha desplegado el comunicado derivado de investigaciones periodísticas de que el Gobernador de Morelos gastó más en publicidad que en carreteras o seguridad durante el año 2019.<sup>73</sup> Servicios públicos que resultan ser de los más esenciales para el bienestar de la ciudadanía.

Y así podemos seguir acumulando casos en que la falta de una adecuada ejecución de las políticas públicas tendría que ver con la ineficacia en la consecución del bienestar de la sociedad en un mayor esquema de vulnerabilidad. Si bien, con sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han expedido leyes que reconocen el derecho a la satisfacción de las necesidades de alimentación, a la protección a la salud, a disfrutar una vivienda digna y decorosa, a recibir educación, a la información, al trabajo y al esparcimiento; y pese a la obligatoriedad por el bloque que integran dichos derechos, se estima que

la sociedad mexicana se ha caracterizado por no darle vigencia en importantes grupos de población, y por una elevada desigualdad en su cumplimiento. Parte del problema es la falta de claridad de los objetivos a perseguir, la indefinición de lo que

---

<sup>72</sup> Artículo 4, fracción III de la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos.

<sup>73</sup> Visible en [proceso.com.mx/nacional/estados/2020/4/29/cuauhtemoc-blanco-gasto-mas-en-publicidad-que-encarreteras-seguridad-242127.html](https://proceso.com.mx/nacional/estados/2020/4/29/cuauhtemoc-blanco-gasto-mas-en-publicidad-que-encarreteras-seguridad-242127.html)

abarcaría la estrategia para alcanzarlos y la imprecisión en delimitar los instrumentos disponibles.<sup>74</sup>

Sería tal vez necesario ajustar diversos instrumentos del aparato Estatal, como lo es el relativo al marco jurídico que da vida a la estructura gubernamental, que imprime sus atribuciones y límites, pero que también enfatiza sobre la organización de la sociedad y los aspectos que ésta tiene que mejorar. Ya que, si bien la eficacia y eficiencia de la prestación de los servicios públicos depende en gran medida de su proyección y ejecución por parte de las autoridades competentes, los particulares también juegan un papel importante en el sentido de no generar o permitir circunstancias que sustituyan la consecución de un bien común, o se limite éste en sus alcances, por satisfacer intereses particulares.

### I.3 RESPONSABILIDAD SOCIAL Y CORRUPCIÓN

De forma constante escuchamos que las autoridades o los servidores públicos son corruptos. Así que inmediatamente cuando hablamos de corrupción es posible pensar directamente en el servicio público. Empero, debemos generar una reflexión en lo que respecta a la actividad humana en general dentro de la sociedad, así como al esquema de responsabilidades que a las instituciones públicas se les han conferido desde la perspectiva de los derechos humanos. Recordemos que el sistema constitucional mexicano fue impactado con diversas reformas a la Constitución Política en el ámbito de regulación de los mismos, Cambios

---

<sup>74</sup> De la Torre, Rodolfo, Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Soloaga, Isidro (coords.), *Política Social y bienestar. México desde el año 2020*, México, CIDE-Universidad Iberoamericana, 2018, p. 11.

fundamentales<sup>75</sup> que le implican al Estado Mexicano la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la propia Ley Suprema y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Por lo tanto, se percibe la necesidad de un replanteamiento de estructuras y mecanismos adecuados para alcanzar dichos objetivos y asegurar un efecto útil de la reforma constitucional. De momento sólo se contempla posible en la medida en que las propias instituciones públicas, la sociedad y las instituciones académicas, entre otras, generen elementos para construir un nuevo escenario de desarrollo y bienestar social.

Al respecto, es posible entender que hoy en día desde cualquier postura, derecho natural o derecho positivo, el bloque relativo a los derechos humanos implica una observancia plena por parte de toda autoridad del Estado. Aunque no se encuentre inmersa en el orden jurídico alguna prerrogativa entendida en acatamiento a dichos derechos, de forma contundente las instituciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales tendrán la responsabilidad de apegarse al esquema referido.

Ahora bien, la condición que refleja todo el contexto de las instituciones públicas del Estado en exponer, bajo cualquier circunstancia, el pleno derecho a las prerrogativas de los gobernados ha sido tan fundamental y mediatizado, que prácticamente a diario podemos escuchar o leer en cualquier medio de comunicación, temas sobre la defensa de los derechos humanos, que implican necesariamente responsabilidades de las autoridades, en tanto que sus acciones u omisiones pueden ser determinadas como violatorias de los derechos humanos.

---

<sup>75</sup> Diario Oficial de la Federación (Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos) publicado el 10 de junio de 2011.

Desde este punto de vista, y considerando a la seguridad jurídica y la buena administración pública como un derecho, llama la atención el que no existe la misma condición de establecer a través de los medios masivos de comunicación, cuáles son las responsabilidades u obligaciones esenciales o relevantes que en su carácter de gobernados les corresponden a los individuos en la sociedad. Es un punto que debemos tomar en cuenta para construir plena armonía entre gobernantes y gobernados, así como entre los propios gobernados. Podemos considerar que si bien, conceptualmente los derechos humanos implican responsabilidad para las autoridades, también se deben desglosar las obligaciones que de los mismos cargos se derivan.

Lo anterior impacta en cuanto a la corrupción, ya que ésta no siempre se genera a partir de un hecho de los servidores públicos, sino que también se fomenta a partir de la conducta de los ciudadanos que llegan a tener la necesidad de obtener algún beneficio en relación con la función de gobierno.

Desde el enfoque que ahora podemos visualizar, considero que diversas acciones u omisiones realizadas por las instituciones públicas pueden estar influenciadas por las personas que guardan un interés particular. Sin importar que aquello pueda incluso trascender hacia la violación a los derechos humanos, es decir, que un acto de corrupción originado por uno o varios individuos, afectaría en diversas formas y dependiendo del contexto, a otros gobernados.

Como ejemplo podemos referir un indebido proceso de adjudicación de contrato para la adquisición de bienes por parte de una institución de salud, bajo cualquier modalidad, en donde el posible proveedor ofrezca una cantidad específica a los funcionarios encargados del tema con el fin de adjudicarse precisamente el contrato. Llevaría implícita la sobrevaluación de sus productos o servicios que le generaría la posibilidad de corresponder a su compromiso clandestino. Podemos hablar entonces de la posibilidad de que se ve disminuida la eficiencia del sistema

de salud. Cuál sería la consideración entonces, las acciones u omisiones de un gobernado para trascender en diversas personas de manera negativa. Cuestión que habremos de abordar en el cuarto capítulo con precisión.

No sobra señalar en este aspecto lo que comenta Anne Peters relativo a la fuga de recursos económicos a través de prácticas indebidas. Precisa que “en la contratación pública, el sector económico más susceptible a la corrupción, la UE estima que se pierde aproximadamente el 13% de todo el gasto presupuestario en contratación pública”.<sup>76</sup> Situación que se advierte de magnitud grave si consideramos todo lo que se deja en beneficio de la sociedad.

Es así que podemos reiterar que necesariamente en los actos de corrupción, que mayormente impactan en los derechos humanos, se requiere prácticamente de la participación de los gobernados. Por tanto, caemos en la cuenta de que la responsabilidad en dicho escenario no es exclusiva de las autoridades.

Como bien lo plantea Julio Dircio Cabrera en relación a los antecedentes y evolución de los derechos humanos<sup>77</sup>, podemos recalcar que precisamente a partir de las reformas a la Constitución mexicana del año 2011, se establecen diversas obligaciones del Estado Mexicano para sus connacionales en materia de derechos humanos, esencialmente en lo que implica el respeto a los mismos. Por lo tanto, existe la necesidad desde un ámbito académico de generar las condiciones mínimas para su conocimiento por parte de la sociedad. En razón de ello, se insiste en la relevancia de que, desde cualquier espacio en la sociedad, se deba desplegar su

---

<sup>76</sup> Peters, Anne, *Corruption and Human Rights*, Switzerland, Basel Institute on Governance, 2015, p. 11. (Traducción propia).

<sup>77</sup> Cabrera Dircio, Julio, *Derechos Humanos. Un Camino hacia la Pacificación*, México, Fontamara, 2020, p. 49.

contexto para su conocimiento y aplicación de todos los involucrados en el espacio geográfico correspondiente.

¿En qué consisten?, ¿cuál es su alcance?, pero sobre todo, ¿cuál es la trascendencia en el ámbito jurídico? y, por lo tanto, ¿cuáles son las repercusiones en la población del país?, ¿hasta dónde realmente estamos generando un proceso cultural en el que todos los grupos sociales del país se encuentran vinculados en su divulgación?<sup>78</sup>

Son interrogantes planteadas en relación con los derechos humanos que bien merecen una respuesta a conciencia debidamente fundamentada desde distintas ópticas jurídicas y/o sociales. En tanto que el conocimiento, entendimiento y efectividad depende no tan solo de lo que una institución pueda plantear en sus acciones de gobierno, sino también de lo que todos los actores sociales deban aportar al respecto como complemento.

En tal contexto, entre otros factores, podemos decir que el aspecto educativo juega un papel importante en tal cuestión. Desde la educación básica deberá irse extendiendo el valor y la relevancia de lo que implica el respeto de los derechos humanos por parte de todos los involucrados en el Estado para que se pueda entender su valor desde la formación inicial de la persona considerando la repercusión en la sociedad de los mismos. Al respecto, de acuerdo a lo que exhibe la UNICEF, derivado de la Convención sobre los derechos del Niño, se puede destacar lo siguiente:

La Convención sobre los Derechos del Niño establece los derechos que es preciso convertir en realidad para que los niños puedan desarrollar todo su potencial.

---

<sup>78</sup> *Idem.*

Los niños tienen que depender de los adultos para recibir los cuidados y la orientación que requieren para llegar a ser independientes. Lo ideal es que familiares adultos de los niños dispensen esos cuidados. Sin embargo, cuando los adultos responsables de la crianza de los niños no pueden satisfacer sus necesidades, corresponde al Estado, como principal garante de derechos, buscar alternativas que tengan en cuenta el interés superior del niño.

Las medidas, o la falta de medidas, de los gobiernos tienen consecuencias más graves para los niños que para cualquier otro grupo de la sociedad.

El sano desarrollo de los niños es crucial para el futuro bienestar de cualquier sociedad.

Las investigaciones sociales indican que las experiencias tempranas de los niños influyen considerablemente en su futuro desarrollo. El curso de su desarrollo determina su contribución -o el costo- a la sociedad a lo largo de sus vidas<sup>79</sup>.

De dichas consideraciones podremos rescatar el hecho de que respetar plenamente los derechos de los niños desde temprana edad tendrá una repercusión favorable para toda la sociedad. Es importante el hecho de que para formar personas productivas que aporten ideas y proyectos de beneficio colectivo, se tomen en cuenta precisamente los aspectos relevantes formativos. Sin embargo, se tendrá que trabajar mayormente en áreas específicas de educación formativa para desarrollar al máximo sus capacidades. No es una tarea fácil que deba abordar unilateralmente el Estado institucionalmente hablando, ya que requerirá la colaboración de los padres o tutores en un esfuerzo coordinado.

---

<sup>79</sup>Unicef, *Los derechos del niño y por qué son importantes. Todos los derechos para cada niño*, [www.unicef.org/es/convencion-derechos-niño/por-que-son-importantes](http://www.unicef.org/es/convencion-derechos-niño/por-que-son-importantes)

Lo que hemos señalado en relación a la responsabilidad de los individuos en cuanto a la observancia de los derechos humanos, nos lleva a la idea de que no tan solo debemos exigir del Estado el respeto y la garantía de los derechos humanos. Ya que seguramente eso no será suficiente, en tanto que el Estado cuenta con un elemento indispensable que es la población, y juega un papel importante para la eficacia de los mismos.

Para que de manera práctica puedan funcionar los derechos humanos, tenemos que iniciar estableciendo que la columna vertebral de los mismos es la dignidad humana, y ésta se basa en el respeto. Un primer elemento de valor para hacer funcional el derecho es el auto respeto.

Bajo tal referencia, diremos que el auto respeto a los derechos humanos es indispensable para un desarrollo armónico de los individuos en sociedad. Algo que resulta innegable dada la gran relevancia e influencia que las personas tienen en el actuar de las instituciones públicas. Por lo tanto, debemos entender que, para exigir respeto a nuestros derechos, también debemos estar conscientes de que debemos comenzar por respetar a los demás como un esquema de límite del ejercicio de nuestros propios derechos. Así como también respetar el desarrollo funcional de las instituciones públicas. Con ello se estará evitando un esquema de descomposición, que, si bien en un momento dado pudiera favorecerse, tarde o temprano podrá perjudicar a otras personas o a uno mismo.

Lo anterior implica cierta situación que se entiende que la responsabilidad de las personas en el ámbito de la administración pública tiene un papel importante, ya que no podemos exigir una buena marcha de la administración pública si la sociedad misma enturbia su desempeño cuando le es conveniente.

Respecto de la actividad irracional de los individuos, podemos referirnos a determinadas conductas que se enfocan en las pretensiones de conseguir, a costa de lo que sea, una satisfacción a corto plazo de objetivos con interés particular y

aún de carácter colectivo pero limitado. Lo que se puede relacionar en cierta manera con la teoría de la sociedad del riesgo de Ulrich Beck:

Quien concibe la modernización como un proceso autónomo de innovación debe tener en cuenta su deterioro cuyo reverso es el surgimiento de la sociedad del riesgo. Este concepto designa una fase del desarrollo de la sociedad moderna en la que a través de la dinámica de cambio la producción de riesgos políticos, ecológicos e individuales escapa, cada vez en mayor proporción, a las instituciones de control y protección de la mentada sociedad industrial.<sup>80</sup>

Se puede entender que la referencia del riesgo se impone o surge como consecuencia no prevista en cuanto a la intensificación de la intención de mantener y expandir un control que resuelva los problemas de orden en la sociedad. Implican dichas condiciones la generación de incertidumbre creciente derivado de las acciones de la sociedad en donde se pueden causar daños irreparables de carácter social, político, económico, ambiental, entre otros. Por lo que surge la importancia de la sociedad autorreflexiva, toda vez que sus actitudes deben ser racionales en todo momento.

Ahora bien, la sociedad autorreflexiva implica un sistema de convivencia en el que continuamente se analiza y se reflexiona sobre las posibilidades y las propias consecuencias negativas que derivan de su comportamiento. Empero, en un tema de realidad, no necesariamente la reflexión sobre las consecuencias de sus actos genera la abstención de determinadas conductas humanas, y menos aún de manera generalizada. Ello representaría un escenario ideal.

En dicho punto es en donde la sociedad autorreflexiva pretende encontrar de manera ininterrumpida la conciencia de sus miembros con el fin de que no se

---

<sup>80</sup> Beck, Ulrich, *La Sociedad del Riesgo*, Madrid, Paidós, 2006, p. 201.

generen factores que impliquen consecuencias irreversibles con efectos negativos generales, como en el caso de la corrupción. Ya que por muchas otras razones de efectos similares a los que hemos comentado es de suma importancia para la sociedad estar de manera constante analizando y concientizando a sus integrantes respecto del espectro que se pudiese estar generando con determinadas acciones. Y es precisamente este espacio de conciencia y de reflexión, en donde se tienen que anteponer los valores morales y la ética, elementos de conciencia encaminados a la prevención positiva con el fin de evitar un futuro complejo lleno de dificultades.

Conforme a lo anterior, finalmente la sociedad autorreflexiva, cuyo contexto hemos tratado de ilustrar, debe considerar que el factor tiempo es indispensable para efecto de mitigar o generar los menores riesgos posibles y sus consecuentes efectos. Por lo tanto, es importante tomar en cuenta hechos o situaciones del pasado, de tiempos actuales, así como, hasta cierto punto, de proyecciones a futuro que se puedan estimar o desear, dada la importancia de tomar en cuenta todos los factores que puedan tener influencia negativa en cualquier contexto social.

Importante resulta traer el señalamiento de que

El Estado es una forma de organización social soberana y coercitiva, con base en una estructura donde se adquieren ciertas competencias formadas por un conjunto de órganos, que participan de manera equilibrada en la toma de decisiones, con la finalidad de poder regular el interactuar de la sociedad en un territorio determinado, buscando la transformación social reflejada en el bien común, con base en la cooperación y ayuda mutua.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Cabrera Dircio, Julio, *Mediación penal y derechos humanos*, México, Ediciones Coyoacán, 2014, p. 11.

Sin embargo, desde una percepción propia, no será posible que el Estado formalmente cumpla con esa responsabilidad sin una completa participación social. Finalmente, las instituciones públicas están a cargo de seres humanos, y es en estos en donde se tiene que desarrollar un ámbito de respeto a sus propias prerrogativas.

Como ya se ha dicho, el esquema de la corrupción tiene una implicación negativa en la buena marcha de la administración pública y el respeto a los derechos humanos. Existen diversas formas, espacios y modos de existencia de la misma. En ese sentido me he referido a lo que he denominado “geografía de la corrupción.”<sup>82</sup> Término que resulta importante en tanto que, si hablamos de la responsabilidad de la sociedad que necesariamente existe en los hechos de corrupción, tenemos que ubicar sus causas, el grado de responsabilidad y la magnitud del daño que se genera en cada uno de los espacios de gobierno en cualquiera de sus niveles, federal, estatal o municipal. De esta forma, podremos ir estableciendo de manera formal medidas y herramientas que permitan luchar contra el problema de la corrupción, ya que es a través de estos instrumentos que se podrá legitimar el combate a la corrupción. Tal y como se expone en el siguiente punto.

---

<sup>82</sup> Al referirme a los espacios en los que cobra identidad la corrupción podemos situarnos en el propio ámbito en que ocurren los actos, así como las estructuras institucionales en que se desarrollan. Por lo que se hace mención de las formas y espacios específicos en que tienen lugar conforme a intereses de los involucrados (oficinas públicas clasificadas por ramas o materias), y entender entonces que para tratar de concientizar a la sociedad del efecto de la corrupción y poder combatirla, debemos identificar los factores que la genera en cada ámbito.

#### I.4 INSTRUMENTOS PARA ERRADICAR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN. ESTRATEGIAS Y ACCIONES

La percepción de la corrupción a nivel nacional e internacional tiene relevancia en el sentido de que a partir de eso pueden originarse las medidas legales necesarias en abono a la lucha anticorrupción. El índice de percepción de la corrupción que refiere Transparencia Internacional indica que en México la percepción de la corrupción se encuentra desde hace tiempo en niveles altos. Basta con consultar los datos y gráficas relacionados en la página web correspondiente a Transparencia Internacional. Sin embargo, nos preguntamos qué se ha hecho en busca de una solución concreta.

En México se ha apostado por un modelo de combate a la corrupción que involucra la distribución de determinadas funciones en diversas instituciones que se ocupan de la revisión, investigación y sanciones por hechos de corrupción, manteniendo además acciones preventivas al respecto. Derivado de ello, se generaron nuevas instituciones y se ha proyectado una mayor participación directa de la sociedad. Es así que en un esquema de prevención se fueron generando acciones para la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, orientando el servicio público a una mayor eficiencia.

Se dio inicio a esquemas de cambios institucionales a partir del año 2000. Establecieron la rendición de cuentas y el combate a la corrupción de forma específica. A partir de entonces, se implementó un programa nacional para combatir la corrupción y fomentar la transparencia,<sup>83</sup> cuya finalidad principalmente tenía que ver con la verificación de la debida ejecución del gasto público.

De igual forma, en el ámbito de los mecanismos internacionales, México ha reflejado un interés importante en la lucha contra la corrupción, habiendo suscrito,

---

<sup>83</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002 (México).

ratificado y promulgado respectivamente diversos instrumentos jurídicos consistentes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos en la Ciudad de Caracas, Venezuela el 29 de marzo de 1996. De igual forma, el Acuerdo para la Constitución de la Academia Internacional contra la Corrupción como Organización Internacional, siendo que dicho Acuerdo lleva implícito el reconocimiento de la importancia de la colaboración en una acción conjunta dentro del plano mundial y regional, a la vez que representa un respaldo al contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

A pesar de los diversos esfuerzos que fueron generándose para combatir el fenómeno de la corrupción, con las reformas, adiciones y abrogación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que respecta al combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se creó el denominado Sistema Nacional Anticorrupción. Los objetivos concretos consisten en el fortalecimiento de la coordinación institucional entre los integrantes del propio sistema; el atacar a la corrupción desde sus causas y bloquear el paso a condiciones de surgimiento; garantizar el acceso a la información y la transparencia de las acciones gubernamentales, promoviendo la fiscalización oportuna y en tiempo real del gasto público; y conseguir el fortalecimiento institucional. Dicho Sistema involucra la participación de la sociedad como actor relevante en el diseño de instrumentos y soluciones posibles para detener dichas prácticas.

El rol que se atribuye al propio Sistema Nacional Anticorrupción le genera la responsabilidad de ser la instancia de coordinación de las instituciones anticorrupción de cada uno de los tres niveles de gobierno de todo el país. Destacan la intervención conforme a las disposiciones legales de la propia Secretaría de la

Función Pública, de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Tribunal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo de la Judicatura Federal, y el Comité de Participación Ciudadana. Todo ello involucra la participación de los tres poderes públicos, de organismos constitucionales autónomos y de la ciudadanía a través de ciertos sectores como el académico.

Con esto se dio origen al proceso paulatino de las Instituciones y del Estado de Derecho que establecen que las inercias de la burocracia y las conductas de corrupción deberán corregirse y eliminarse en su caso, lo que da paso a la necesidad de que se dé un soporte institucional en todos los órdenes de gobierno y el compromiso real de distintos actores de naturaleza privada, política, económica y social.

En un punto específico relativo a la responsabilidad penal relacionada con hechos de corrupción, fue reformado el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previendo el que se de paso a la denominada Fiscalía General de la República como órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Derivado de esa cuestión se contemplaría, entre otras, una Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción.

Tal aspecto innovador en materia de persecución de delitos presenta un reto importante en cuanto a la estructura y capacitación de sus integrantes, tomando en cuenta que se requerirá, para una debida investigación por parte de las Fiscalías Anticorrupción, de conocimientos en materia de administración pública que implican la especialización en temas presupuestales, de finanzas públicas, de obra pública, procedimientos de adquisiciones, de administración pública paraestatal, paramunicipal. Entre otros aspectos más que deberán dominar para poder

realmente llevar a cabo una verdadera investigación y acusación en el ámbito penal de los actos relativos a la corrupción.

Las consideraciones muy acertadas que, sobre un nuevo marco de rendición de cuentas y responsabilidades por parte de los servidores públicos en relación específica a la corrupción, se proponen en la obra denominada *El Marco Normativo del Combate a la Corrupción*.<sup>84</sup> En el año 2007, finalmente se concretaron conforme a los datos que se han referido. Lo que demuestra que finalmente no es un asunto de formalidades de reformas constitucionales o legislativas, ya que se continúan encontrando diversos obstáculos en el proceder cotidiano de las instituciones públicas, y consecuentemente en el ámbito de la procuración e impartición de justicia

Es así que podemos advertir hasta cierto punto que la ambigüedad en las normas, problemas financieros del Estado, falta de valores de los servidores públicos, desconocimiento de las normas, intereses ajenos y de carácter privado respecto de las instituciones públicas han sido factores que nos dejan claro que el marco normativo en combate a la corrupción aún requiere de una complementación más eficaz.

En el aspecto personal, al enfocarnos en el tema de la corrupción -cuyo concepto ya implica en sí un acto indebido y necesariamente sancionable- es preciso abordar el tema de la rendición de cuentas, la supervisión, y las sanciones que desde luego tendrían que aplicarse. Todo ello en relación a la conducta de los servidores públicos. No debemos olvidar que toda acción de los responsables de la administración pública tiene que estar sujeta a condiciones de ética y valores, como la honestidad esencialmente.

---

<sup>84</sup> Evia Loya, Romeo Arturo, *El marco normativo del combate a la corrupción*, México, Porrúa, 2007, p. 265.

En el sistema jurídico mexicano, la responsabilidad de los servidores públicos deriva precisamente del señalamiento específico que la norma constitucional establece en sentido amplio. Los mismos son sujetos de responsabilidad por las acciones u omisiones que realicen en el desempeño de sus funciones. En tal sentido, también se aprecia que precisamente en ese contexto, implica la posibilidad de incurrir en responsabilidades de diversa naturaleza, mismas que se encuentran establecidas, reguladas y sancionadas de manera autónoma.

De entre el tipo de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, destacan para efecto del presente trabajo, las relativas a la responsabilidad penal y administrativa. Ambas, desde una perspectiva propia, se encontrarían relacionadas con la falta a los principios que hemos señalado como rectores de la conducta de los servidores públicos, y nos referimos esencialmente a la legalidad que desde luego impacta en el derecho de la seguridad jurídica, derivado o conjugado con la falta de honradez, lealtad e imparcialidad en el esquema de la contratación pública en cualquiera de las instancias gubernamentales. Independientemente de las responsabilidades de orden político y civil que también se encuentra enclavada en torno al desarrollo de las actividades de los servidores públicos en su función.

De acuerdo a la obra de Gabino Fraga relativa al Derecho Administrativo, “la responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal.”<sup>85</sup> Apunta de igual manera que determinada falta, una vez demostrada, traerá consecuencias como la propia terminación de los efectos del nombramiento, alguna sanción disciplinaria que podrá ser aplicada

---

<sup>85</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed., revisado y actualizado por Manuel Fraga, México, Porrúa, 2000.

incluso por el superior jerárquico de quien cometa la falta o por los órganos jurisdiccionales establecidos para tal efecto conforme al esquema normativo vigente.

Respecto a la responsabilidad penal de los servidores públicos en relación al desarrollo de su función, es aquella que deriva al cometer actos u omisiones que actualizan la hipótesis legalmente establecida como delito. Conlleva el deber de sufrir una pena como consecuencia. Por lo tanto, se destaca que actualmente se encuentran referidos diversos delitos relacionados con hechos de corrupción<sup>86</sup>, destacando del ordenamiento respectivo como lo es el Código Penal Federal en México, diversos factores en relación a la individualización de la pena.

Lo que además resulta de particular importancia en tanto que muy a menudo se advierte que en la función administrativa la normatividad permite la delegación de atribuciones de servidores públicos de alto rango en sus subordinados. Condición para que, por una parte, los titulares de las diversas instituciones públicas oficialmente se encuentren fuera del alcance de cualquier responsabilidad, pero, por otra parte, permite que por conducto de subalternos materialicen sus acciones, a sabiendas de que solo les implicará responsabilidad a los que se encuentran debajo de ellos y que formalmente hayan estado involucrados en los actos indebidos.

Por lo tanto, es importante en tal sentido señalar que para efecto de la individualización de las sanciones previstas en el propio Título del Código Penal Federal relativo a los delitos cometidos por hechos de corrupción, el órgano jurisdiccional correspondiente tomará en cuenta el nivel de cada servidor público implicado, el grado de responsabilidad del encargo, su antigüedad, sus antecedentes de servicio en la Administración Pública, percepciones, grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños que se hubiesen causado y las

---

<sup>86</sup> Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, del Código Penal Federal.

circunstancias que hubiesen prevalecido respecto de los hechos. Incluso, señalando que la categoría de los responsables de la conducta ilícita correspondiente influirá en una pena mayor.<sup>87</sup>

Conforme a los diversos factores que hoy en día implican la posibilidad de que aquellos servidores públicos que cometan actos u omisiones considerados como hechos de corrupción, derivando en el fincamiento de una sanción en virtud de la responsabilidad administrativa o penal, resulta de mayor importancia el establecimiento de diversos mecanismos que las propias instituciones públicas han instaurado para efecto de denuncia por parte de cualquier persona directa o indirectamente afectada. Incluso, bajo el esquema de obligación en que se encuentran los propios servidores públicos que en el desempeño de sus funciones adviertan algún hecho que pudiera ser constitutivo de delito por hechos de corrupción por parte de otros servidores públicos ya que, de lo contrario, estarían incurriendo también en otra conducta ilícita.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Artículo 213 del Código Penal Federal (México).

<sup>88</sup> Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

En relación a la responsabilidad de los servidores públicos por hechos de corrupción es fundamental el papel de la sociedad en cuanto a la denuncia de los actos de dicha naturaleza. Son relevantes los instrumentos que hoy en día se tienen técnica y normativamente hablando para generar mayores alternativas para ello, tecnologías de la información y la comunicación, redes sociales, y otros más que se han constituido en un medio masivo de comunicación. Utilizados con mayor precisión, pudieran ser un elemento que abone a la eficacia en el combate a la corrupción.

En relación a la responsabilidad por hechos de corrupción, las disposiciones legales aplicables contemplan de igual manera la responsabilidad tanto para los servidores públicos como para las personas físicas y morales. Por lo tanto, en el campo de responsabilidad administrativa quedan contemplados los particulares en el esquema que contempla por ejemplo la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>89</sup>. En lo que respecta al ámbito penal, se hace alusión al correspondiente Código Penal Federal<sup>90</sup>, lo que deriva precisamente de la premisa de que necesariamente en cada caso de corrupción existe una importante responsabilidad de algún actor privado.

De manera particular, en relación a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debemos enfocarnos en contemplar lo que la Ley General de Responsabilidades Administrativas marca como su objetivo. Mismo que implica la distribución de competencias entre los diversos órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, obligaciones y en su caso sanciones. Todo ello previo el establecimiento de los principios rectores de la actuación de los servidores públicos.

---

<sup>89</sup> Artículo 1, en relación con el 4, fracción III de la referida Ley.

<sup>90</sup> Artículo 212 del Código Penal Federal.

Finalmente, el esquema que representan las responsabilidades de los servidores públicos conlleva un principio de autonomía que implica el hecho de que para cada tipo de responsabilidad existen los órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias. Por lo tanto, un servidor público podrá ser sancionado en los diversos escenarios señalados (penal y administrativo), con la consecuente sanción que en cada espacio corresponda, puesto que una misma conducta ilícita puede ser sancionable en ambas vías.

Con lo anterior, se destaca que la función administrativa tiene un esquema de participación tanto de gobernantes como de gobernados. Existe una relevancia muy marcada en el ámbito de la contratación pública. Lo que resulta importante en relación con el impacto que genera en la sociedad, relevancia que se busca expresar en líneas subsecuentes.

## I.5 CONTRATACIÓN PÚBLICA

Un tema sustancial para el análisis que se realiza en el presente trabajo respecto a los hechos de corrupción, es el correspondiente a los procesos de adjudicación de contratos en el sector público para la adquisición y contratación de bienes y servicios. En ese aspecto, las contrataciones en México tienen fundamentalmente el apoyo específico de las disposiciones legales a nivel federal contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, cuyo objetivo es reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> El artículo 1 de la referida Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece los sujetos que se encuentran vinculados a su cumplimiento.

Por su parte, dada la autonomía con que cuentan las entidades federativas, por conducto de sus legislaturas correspondientes habrán de expedir su ley relativa correspondiente reguladora de sus recursos estatales. Es significativo subrayar que en la mayoría de las legislaciones estatales se iguala prácticamente el mismo esquema procedimental que se advierte de la legislación aplicable a nivel federal.

Las contrataciones públicas se encuentran sometidas fundamentalmente a un esquema jurídico que establece procedimientos de licitación pública como regla general. Contempla también las excepciones a dicha regla como la adjudicación directa que deberá encontrarse debidamente justificada, o mediante una invitación restringida a un número mínimo de participantes.

Resulta viable la consideración que se hace en el sentido de que “la contratación es una herramienta utilizada por el Estado, para atender diversas tareas y compromisos constitucionales, al igual que la exteriorización de esa actividad se hace a través del ejercicio de función pública.”<sup>92</sup> Es importante por tal cuestión tener bien definido en qué consiste aquella atribución.

La Corte Constitucional (Sentencia C-185 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.) por su parte, recientemente efectuó un análisis interesante de los conceptos de servicio público y de función pública, para entender por esta última aquella que se “manifiesta esencialmente a través de mecanismos que envuelven y requieren el ejercicio de potestades públicas, lo que significa, en general, el desenvolvimiento de la autoridad o *ius imperium* que le es inherente al Estado”.<sup>93</sup>

Conforme a lo señalado, tenemos que una característica de la función pública es la potestad unilateral que le da la posibilidad de generar actos de naturaleza

---

<sup>92</sup> Rodríguez Tamayo, Mauricio, *op. cit.*, p. 3.

<sup>93</sup> *Idem.*

administrativa dentro de los cuales consideraríamos a los contratos públicos como es el caso que nos ocupa. Que si bien se trata de un acto jurídico celebrado en el cual existen obligaciones y derechos tanto para el ente público como para el contratista en cuanto a las adquisiciones de bienes, así como respecto de los servicios contratados, se ciñe el instrumento legal a determinaciones específicas sustentadas en ordenamientos legales principalmente que le pueden dar a la característica de un contrato al que habrán de adherirse los adjudicatarios.

Así, tenemos también la consideración de que “la función pública, desde el plano general, es entonces el conjunto de actividades que realiza el Estado para alcanzar sus fines y, desde la esfera restringida, podríamos señalar que consiste, además, en ejecutar esa misma tarea, pero a través de los servidores públicos.”<sup>94</sup> Esta parte es la que debemos considerar en el aspecto de nuestro tema central, es decir, que si bien la potestad del Estado tiene una vinculación hacia la búsqueda de la satisfacción de un interés común, y si bien ello se debe centrar en el acatamiento de normas *ex profeso* para dicho fin, el detalle de la indebida ejecución se puede relacionar precisamente con la actitud de los servidores públicos a cargo de la función.

Como corolario de lo que se señala en el párrafo que antecede resulta dable estimar que

podríamos definir la función pública contractual como el conjunto de actividades que realizan las entidades públicas, a través de los servidores públicos competentes y determinados particulares, con el propósito de atender las necesidades de la comunidad a través de la provisión de bienes, obras o servicios, para de esa manera

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, pp. 4-5.

prestar y garantizar servicios públicos esenciales que están a cargo del Estado en beneficio de la colectividad y de este modo alcanzar sus fines.<sup>95</sup>

Las tareas a cargo del Estado resultan de suma importancia. Unas más que otras desde luego. Pero todas ellas enfocadas en la consecución de intereses generales y principalmente respetando el marco normativo establecido. Sin duda alguna se encuentra en la base, como lo señala Rodríguez Tamayo<sup>96</sup>, el apego a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, descentralización, delegación y desconcentración de funciones en materia de contratación pública.

Conforme a dicho autor, destacamos los conceptos que señala en su obra citada, referentes a principios establecidos por la Corte Constitucional de Colombia: finalísticos, funcionales y organizacionales. Destaca lo siguiente:

Los primeros dan cuenta de la teleología a la que se debe aquella, y por ende, en ellos puede ubicarse el interés general como la principal hoja de ruta dentro del Estado social y democrático de derecho. Los principios funcionales, por su parte, aluden a la forma en que se ha de desarrollar la función administrativa, es decir, con acatamiento a la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Por último, los organizacionales son aquellos en virtud de los cuales se define la distribución de las competencias dentro de la estructura de la administración pública, de manera que allí se encuentra la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>97</sup> *Idem.*

De tal forma, se advierte la relevancia que se tiene respecto de la actividad contractual del Estado, tanto que el contexto normativo, que implica la consideración de la estructura, funciones, atribuciones y fines de éste, se encuentren perfectamente bien enlazados en todos sus aspectos. Incluida la acción principal que se desarrolla a través de los funcionarios públicos que se han designado para tal efecto. Es importante resaltar que ello conlleva una cuestión de responsabilidad de éstos, pero desde una perspectiva de atención al compromiso que les asiste al aceptar el cargo que les ha sido conferido bajo la circunstancia oficial que corresponda.

En relación a la contratación pública de adquisiciones de bienes y de servicios, se analiza la ambigüedad para manipular los procesos y como consecuencia la adjudicación directa, que encontrándose establecida como excepción, termina siendo en la mayoría de los casos la regla general. Todo esto sin contar los casos en los que surge la inaplicación de la ley como en gastos de comunicación social, lo que daría para otro tema más respecto a la normatividad.

Innegable resulta el hecho de que la administración pública en todos sus niveles requiere de manera inevitable de la contratación en los rubros que hemos indicado para efecto de poder desempeñar sus actividades y otorgar de manera eficiente y oportuna los servicios públicos a que se encuentran obligados. Sin embargo, el sistema jurídico y otros factores permiten que los procesos se vayan desviando al parecer con efectos positivos económicamente a determinadas personas o grupos. Lo que podría implicar una falta a los elementos básicos que deben contener dichos procesos como es la transparencia. En tanto, dichos procedimientos deben ser claros y abiertos, sin obstáculos hacia una verdadera rendición de cuentas respecto de los mismos.

De igual manera, respecto del presupuesto deberá existir una planeación que permita determinar con toda oportunidad las necesidades de los requirentes. A

efecto de que se refleje una utilidad, eficiencia y eficacia del gasto. Implicando en ello las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad. Independientemente de las condiciones de pago, es decir, a plazos o con financiamiento.

Sin embargo, esta condición regularmente se utiliza en otro sentido, dado que, si bien no se puede considerar que determinada contratación se hubiese hecho a crédito, sí se puede observar que, ante la espera por parte de los proveedores de todo el proceso burocrático para el pago, se advierte cierta tendencia de sobrevaluar los costos de los productos, lo que termina afectando económicamente. Sin dejar de lado el hecho de que con ello también se podría considerar como beneficiarios los servidores públicos que se encuentran a cargo de los procedimientos correspondientes.

La situación que se señala en torno a las compras con precios elevados se percibe que involucra a servidores públicos de alto rango. Son los mismos que de algún modo también deberán autorizar o dar su visto bueno a las cotizaciones que son formuladas por los proveedores (Comités de Adquisiciones). Todo ello en contravención a las buenas prácticas que deben prevalecer en el espacio de las contrataciones públicas. Lo que implicaría necesariamente llevar a cabo los procesos bajo un cúmulo de acciones tendientes a buenos resultados en el amplio sentido de las adquisiciones normativamente hablando.

Aunado a lo anterior, si bien pudiera estar contemplado por las normas, debe hacerse efectiva la capacitación constante de los encargados de los procesos de adjudicación de contratos, en razón de que deberán conocer de manera específica y amplia los procesos aplicables (licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa) con el fin de evitar imprecisiones que puedan ser aprovechadas en pro de corrupción. De igual manera, las bases establecidas para los procesos deberán ser claras y precisas, sin establecer condiciones tendientes a la disminución de participantes, aunadas al hecho de tener que involucrar como

instrumentos de acción y organización, las tecnologías de la información y la comunicación.

Respecto de los contratos en materia de adquisiciones cabe reiterar que algunos criterios jurisdiccionales tienen cierta injerencia regulatoria. Así también, respecto de los procedimientos previos que culminan con el instrumento jurídico correspondiente. Lo anterior podemos observarlo en determinadas resoluciones en las que interpretan, previo análisis de las constancias respectivas, que aquellos contratos con entes públicos relativos a la adquisición de bienes o contratación de servicios que debieron apegarse a las disposiciones de las correspondientes leyes de adquisiciones, en su modalidad de licitación pública, licitaciones restringidas o adjudicaciones directas debidamente justificadas, serán nulas de pleno derecho. Lo cual necesariamente deberá guardar relación con las previsiones de la normatividad aplicable al respecto, es decir, que si la legislación correspondiente prevé que serán nulos aquellos contratos que se realicen en contravención a las propias disposiciones, dicho efecto será determinante.<sup>98</sup>

Del texto del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su párrafo tercero mandata que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán a través de licitaciones públicas, también deriva el esquema regulador de los procesos

---

<sup>98</sup> Tesis I.3o.C.280 C (10a.), Libro 51, t. III, febrero de 2018, p. 1463. 2016247, de Rubro: juicios orales, ordinarios mercantiles o civiles. Cuando se reclama el pago de una factura derivada de un contrato con entes públicos no procede el pago respectivo si no se formalizó por alguno de los medios legales conducentes, a saber, licitación pública; invitación restringida a cuando menos tres proveedores o adjudicación directa (legislación aplicable para la Ciudad de México).

correspondientes, y de manera particular las excepciones a la licitación pública como regla general.

No obstante, de manera constante se pueden advertir prácticas que escapan mucho de los principios trazados por el dispositivo constitucional. De tal suerte que nos preguntamos de nueva cuenta, cuáles serán las razones que impiden atender cabalmente lo mandado por el constituyente. A diario encontramos notas informativas que presumen que dicho mandato está siendo ignorado de manera constante. Al grado de que la adjudicación directa ha venido a posicionarse prácticamente como la regla general en los procesos de contratación.

Es menester señalar que dichas circunstancias no son privativas del orden jurídico mexicano, puesto que todo apunta incluso a un esquema del Derecho Administrativo global respecto del cual nos habla Jaime Rodríguez Arana en su artículo “Los principios del Derecho global de la contratación pública.” Señala precisamente que, en el marco del Derecho Administrativo, los principios generales son los criterios inspiradores del entero sistema normativo que siempre serán de gran ayuda para la importante tarea de asegurar y garantizar que el poder público en todo momento se mueve y actúa en el marco del Derecho.

Aunado a ello, señala que, en el Derecho de la contratación pública global, como la refiere, los principios juegan un papel central para la existencia de dicho sector que lo advierte como Derecho administrativo global. Principios que, como los de objetividad, racionalidad e igualdad de trato, suponen que dicha rama del Derecho cumpla con la función encomendada, que consiste en la ordenación racional de los asuntos públicos de dimensión global de acuerdo con la justicia.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Rodríguez Arana, Jaime, “*Los principios del Derecho global de la contratación pública (The principles of global procurement)*”, Derecho PUCP, No.66, 2011, p. 38.

Con ello, indudablemente, estamos frente al escenario ideal en el que el poder público se ejerce a favor del interés general y dentro del plano de legalidad correspondiente.

La actividad de los procesos de adjudicación de contratos necesariamente va ligada con las reglas y consideraciones relativas al gasto público. Normativamente juega un papel fundamental. Tema que en el punto siguiente se abordará en cierto sentido para ilustrar la relevancia al respecto.

#### I.5.1 GASTO PÚBLICO EN MATERIA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

En cuestión del gasto público, la contratación pública es un instrumento de ejecución de aquel, cuyo uso racional deberá impactar positivamente en mejores estándares del bienestar de la sociedad. Es indispensable que la inversión garantice la solución de necesidades cuando se trata de aspectos relacionados directamente con necesidades públicas, ya que una licitación para adquisición de papelería utilizada para la operación de las oficinas públicas, posiblemente no guarda un efecto directo de beneficio público como sí lo implica una obra pública, lo que sí exige una efectiva y eficiente inversión en materia de gasto público.

Cuando se trata de ejecución del gasto respecto de obras o proyectos de interés público directo resulta necesaria una debida planeación que permitirá determinar la necesidad y la pertinencia de la ejecución de los proyectos predeterminados. Lo que debe implicar una perspectiva de desarrollo y sin que se generen riesgos en cuestión de nula utilidad o beneficio de ciertos proyectos que no han sido debidamente planeados.

---

*Downloads/Dialnet-LosPrincipiosDelDerechoGlobalDeLaContratacionPubli-5085264.pdf.*

La inversión pública refleja la inversión de los recursos económicos recibidos por los entes públicos cualquiera que sea su naturaleza con el fin de generar su aplicación en proyectos de beneficio para los gobernados. Se reflejan principalmente en obras públicas de infraestructura para servicios, implementación de proyectos productivos como los que se aplican en favor de ciertas comunidades como las indígenas para comercializar sus artesanías, incentivar la creación y el desarrollo de las empresas, promoción de actividades comerciales de productos regionales, generación de empleos y el mejoramiento de las condiciones de vida a través de los programas de salud que son fundamentales para una vida digna de toda la sociedad. En todo esto se envuelve una dinámica de adquisición de bienes y servicios que permite desarrollar la logística necesaria.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de México es de orden público. Tiene por objetivo reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Señala conforme al cuerpo normativo referido, que los sujetos vinculados a dichas disposiciones tienen el deber de observar que la administración de los recursos públicos federales se realice apegándose a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.<sup>100</sup>

De igual manera, conforme a lo que estamos describiendo, es importante lo establecido respecto de lo que habrá de entenderse como gasto programable.<sup>101</sup> Se

---

<sup>100</sup> Artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>101</sup> Artículo 2, fracción XXVII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

refiere precisamente a las erogaciones que, en este caso, realiza la Federación en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población. La asignación de recursos específicos para aplicarse en beneficio directo de la sociedad tiene una regulación que lleva implícita la necesidad de aplicar debidamente el gasto público dándole un sentido de eficiencia y eficacia, así como obligación de lograr los objetivos y metas programadas en cada ejercicio fiscal, y aplicarlo con la debida oportunidad.

Gasto público implica en consecuencia el cúmulo monetario que aplica el Estado o sector público para el desarrollo de sus actividades, basándose en los diferentes objetivos y funciones como el tendente a reducir la desigualdad; la atención de sus operaciones más básicas para tener la estructura suficiente para la consecución de sus objetivos; gasto de capital tendiente a la inversión específica en la obtención de ciertos bienes; los subsidios o transferencias a ciertas personas en situaciones de vulnerabilidad; mejorar el acceso a la salud para los gobernados, en materia de justicia; de mejores oportunidades de empleo; de fomento al crecimiento económico; acciones de protección medioambiental; educación; seguridad pública; entre otra más actividades que por parte del Estado resultan fundamentales para el desarrollo integral de los individuos. Es preciso recalcar que el porcentaje de distribución del gasto en cada rubro dependerá de los objetivos y planes de cada administración gubernamental en turno.

En virtud de la importancia del tema de la debida ejecución del gasto público, es que se vuelven aún más relevantes los temas de imparcialidad y estricta legalidad que debe imperar en los procesos de contratación pública: procurar que los servidores públicos involucrados actúen sin intereses particulares; debiendo actuar objetivamente en cuanto a recabar la mayor información en todos los aspectos necesarios; buscando un panorama más amplio que permita tomar decisiones objetivas que inhiban criterios alejados de los principios que regulan tal

actividad; manteniendo una competencia justa y equitativa, en el sentido de que todos los interesados obtengan las mismas posibilidades u oportunidades para competir y formular sus propuestas.

Siguiendo con el esquema de legalidad en cuanto a la adjudicación de contratos, debemos hacer mención de la integridad de los actores del procedimiento. Implica que toda acción tanto de los convocantes como de licitantes deberá apegarse al ámbito de honestidad y probidad, sin que se pierda de vista que, si bien los gastos de gobierno son de naturaleza diversa, lo esencial es que muchos proyectos de gobierno están destinados a determinada parte de la población con el fin específico de reducir la desigualdad y generar desarrollo en relación con la distribución del ingreso. Es por esa razón que la contratación de cualquier servicio o adquisición de bienes, no debe tener otro sentido que el de generar el mayor bien con la aplicación efectiva y eficiente del gasto público en pro de la satisfacción de necesidades colectivas.

Así, un gobierno, cualquiera que sea su instancia, deberá garantizar la satisfacción de necesidades en materia de salud, educación, vivienda. Incluso para hacer efectiva la posibilidad de que cualquier persona o familia pueda aspirar a tener una vivienda digna. Además de otros aspectos como son la productividad, superación de carencias sociales, ciencia, tecnología, mejora laboral, desarrollo cultural, medio ambiente, desarrollo rural y bienestar económico reflejando el cumplimiento de las obligaciones que surgen para el Estado<sup>102</sup> en relación con los derechos humanos. Consisten precisamente en el hecho de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De conformidad con los principios de

---

<sup>102</sup> Artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que rigen precisamente a tales prerrogativas.

En ese orden de ideas, podemos mencionar el aspecto de desarrollo de comunidades en condiciones complejas. Se puede apostar a través de programas sociales enfocados a la producción a desarrollar unidades económicas rurales formadas por pequeños productores rurales consolidando proyectos productivos que ayudan a mejorar condiciones de vida. Así también, en ciertos proyectos de programas se atiende a la necesidad de satisfacción alimentaria, entregando productos básicos a bajo costo o incluso subsidiados cuando es necesario. Temas de salud en los que se atienden esquemas de prevención como lo implica el esquema de vacunas, campañas de esterilización, dental, óptica. En general, todos aquellos aspectos que puedan detectarse en ciertas comunidades y que requiera de la generalización de las medidas para combatir efectos en perjuicio de la sociedad.

En tal sentido, en México sobresale la relación que guarda el artículo primero constitucional con el artículo 26 apartado A.<sup>103</sup> Mismo que refiere la atribución del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia, y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Destaca en tal sentido que se deberán establecer planes de desarrollo, mismos que en su generación, desarrollo y cumplimiento, involucrarán inevitablemente las aspiraciones y las demandas de la sociedad.

---

<sup>103</sup> Dicho dispositivo constitucional refiere precisamente la obligación de establecer un Plan Nacional de Desarrollo al que habrán de sujetarse de manera obligatoria los programas de la administración pública federal. Sus efectos deberán permear principalmente en los sectores de la sociedad más vulnerables.

Por otra parte, conforme a la Ley General de Desarrollo Social, se establece en su Título Segundo, un esquema relativo a los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social. Se resaltan como derechos para el desarrollo social precisamente la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos que la propia ley Fundamental del Estado mandata.<sup>104</sup>

Destacamos finalmente que conforme al texto del artículo siete de la Ley General referida en el párrafo precedente, toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social de acuerdo con los principios rectores de la política de desarrollo social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

Consecuentemente, el Estado tiene la obligación de generar programas de desarrollo social. Lo que implica la disposición de recursos monetarios. De tal suerte que nos preguntamos ante tal condición, hasta dónde pudiera tener efecto negativo la corrupción en cuanto a la ejecución de los programas. Al respecto, no debemos olvidar que en la mayoría de los casos implica procedimientos de contratación de bienes y servicios que en un momento dado estarán siendo objeto de conductas indebidas por parte de quienes estén a cargo de su ejecución. Lo que nos inclina entonces a considerar aquellos factores negativos que han impedido de alguna u otra manera erradicar la corrupción, tema de relevancia que en seguida se describe.

#### I.5.2 FACTORES NEGATIVOS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO

La corrupción es un fenómeno del que

---

<sup>104</sup> Artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social.

los noticieros dan cuenta de ella a diario, todo político en campaña propone erradicarla, los ciudadanos de a pie la padecen – o se valen de ella para ahorrarse la pena de cumplir la ley -, muchos funcionarios públicos la consideran un elemento consustancial a su cargo: la corrupción es una grave y muy extendida enfermedad social.<sup>105</sup>

Esta conducta surge dentro de un contexto, es decir, son los hechos fundamentalmente relacionados con la disposición en dicha actividad administrativa del presupuesto (público) necesario para que el Estado o las instituciones internacionales puedan desarrollar sus funciones y cumplir su objetivo. No obstante que los hechos de corrupción puedan generarse de diversa manera dentro cada institución.

Volviendo al espacio de la corrupción que se genera en los procesos de adquisición de bienes o contratación de servicios, nos encontramos ante un problema social. En cualquier nivel de gobierno, a nivel nacional e internacional se han tenido circunstancias negativas que implican un ejercicio abusivo del poder de los gobernantes para beneficios privados. Al respecto, se considera que dicho fenómeno social implica la visión de todo personaje político, de poder acceder al poder público, para, entre otras cosas, generar bajo sus intereses personales, el desarrollo propio. Incluido esencialmente, desde luego, el poder económico.

Los factores jurídicos que enfocan un aspecto negativo que instrumenta la corrupción podemos entenderlos como aquellos elementos que se desprenden de la normatividad aplicable y que favorecen la tendencia a generar el ejercicio abusivo

---

<sup>105</sup> Holmes, Leslie, *¿Qué es la Corrupción?*, México, Libros Grano de Sal, 2019, contraportada.

del poder en los procedimientos de adjudicación de contratos, factores que implican una vulnerabilidad y manipulación de las propias disposiciones jurídicas aplicables.

La gravedad de este punto puede ser de distintas magnitudes. Implican finalmente efectos socialmente considerables como la pérdida de la confianza en las instituciones públicas. Conlleva también aspectos negativos en el funcionamiento de una economía, ya que tiene repercusiones diversas. Atenta de manera específica en contra de la seguridad de las personas, al permitir que no se cumpla con los objetivos relativos de los programas generados para tal efecto.

Esta situación repercute también en el medio ambiente. Tal como ya lo hemos comentado brevemente, puede provocarse que no se consideren ciertas medidas ambientales previas al planteamiento y ejecución de un proyecto u obra específica. Incluso, para poder llevar a cabo una obra pública es posible que se pasen por alto aspectos técnicos que ponen en riesgo la integridad de las personas y la calidad de la salud de los ciudadanos. Esta es una manifestación de afectación a los derechos humanos.

Al preguntarnos por qué las personas son corruptas, se pueden encontrar diversas razones. Éstas podrán variar entre individuos o entre grupos. No se tiene de manera singular una explicación al respecto que deduzca una respuesta concreta. Al respecto podemos hacer referencia o recordar la teoría de la estructuración de Anthony Giddens, que consiste en un marco conceptual para el análisis de la forma en que los seres humanos producen, reproducen y transforman la sociedad a través de las prácticas sociales.

Dicha teoría hace un replanteamiento de la teoría sociológica al considerar aspectos como el hecho de que las estructuras se reproducen cuando los individuos realizan sus acciones. Con ello se reproduce la sociedad como un sistema ordenado de interrelaciones. En tal sentido, podemos señalar que la teoría de la estructuración

asume que los seres humanos poseen diferentes niveles de conciencia que afectan la forma en que se involucran en la acción.

Para Giddens es fundamental aprender la causalidad del agente como de su esquema explicativo. El control reflexivo que el agente tiene sobre su conducta permite hablar de la racionalización de su acción como rasgo característico de la misma. La acción guarda estrecha relación con el poder.

Aunado a lo anterior, podemos señalar también lo relativo a la teoría del riesgo.<sup>106</sup> Una de las principales características del mundo contemporáneo es precisamente el riesgo y la incertidumbre. Aspectos que pudieran presentarse en un sentido positivo y negativo a la vez, ya que por ejemplo podemos verlo como un beneficio desde el punto de vista de la economía. Por otro lado, con aspectos que impactan como consecuencia de lo supuestamente positivo y que podemos advertir en acciones que atentan contra la vida de las personas (medio ambiente, salud, educación) generando con ello un punto de colisión en cuanto a lo que debemos entender como sociedad autorreflexiva.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Giddens, Anthony, *Un Mundo Desbocado*, España, Taurus, 2000.

<sup>107</sup> Por sociedad autorreflexiva se entiende al conjunto de personas que conviven en un espacio determinado con un objetivo común de pretender satisfacer requerimientos de su vida, principalmente los fundamentales para su bienestar. Por lo tanto, en forma permanente analizan los aspectos de riesgo que implican las diversas acciones a desarrollar y que en cierta forma derivan en consecuencias negativas. Un ejemplo es lo relativo al cambio climático en el planeta, consecuencia de la actividad irracional del hombre en cuanto a sus hábitos de vivencia sin importar los efectos propios de la naturaleza, la cual pudiera alterarse por ciertos factores de origen humano. En relación a la actividad irracional referiremos conductas enfocadas en concretar, a cualquier costo, objetivos de beneficio con una

Es en este punto, donde al cuestionar la creación de las normas que regulan, de algún modo todo este escenario de corrupción operativa, cobran sentido diversas interrogantes y ciertas afirmaciones, puesto que todo el contexto del derecho implica que los sistemas jurídicos pueden ir sufriendo variaciones dependiendo de cada región o localización. Es esencial destacar aquellos cuya estructura se encuentra basada en los valores y la moral, sin que necesariamente se deban abordar bajo las mismas condiciones, es decir, las circunstancias prevalecientes en cada nación, darán paso a las reglas jurídicas que deberán prevalecer en torno a su vida diaria.

Al respecto, se estima que todo el contexto que se ha venido comentando respecto de la corrupción tiene un impacto en el derecho a la salud específico. Es uno de los componentes prioritarios desde una perspectiva humana precisamente, ya que resulta difícil desarrollar o ejercer diversos derechos, si no se tiene un cuadro de salud aceptable y suficiente.

#### I.6- DERECHO A LA SALUD. CONCEPTO E IMPLICACIONES

Siendo un concepto que ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo y que además tiene un amplio sentido en cuanto a lo que resulta ser de beneficio para la humanidad como pilar de su desarrollo y dignidad, Pedrero, nos señala que no es sino hasta mediados del siglo XX cuando la OMS (Organización Mundial de la

---

trascendencia inimaginable. Lo relacionamos con la teoría de “la sociedad del riesgo” de Beck, que surge de la consecuencia no prevista e intensificación de la intención de mantener y expandir un control que resuelva los problemas de orden dentro de la sociedad. Implican dichas condiciones una incertidumbre cada vez mayor con riesgos en la acción de la sociedad que pueden causar daños irreparables de orden social, político, económico, ambiental. De ahí el señalamiento de la sociedad reflexiva cuyas actitudes deben ser racionales.

Salud) 1948, define en su Carta Magna, concretamente en el artículo 11, la salud como:

Un estado completo de bienestar físico, mental y social, no consiste solamente en la ausencia de enfermedades. La posesión del mejor estado de salud que se es capaz de conseguir constituye uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, cualquiera que sea su raza, religión, ideología política y condición económico – social. La salud de todos los pueblos es una condición fundamental de la paz mundial y de la seguridad; depende de la cooperación más estrecha posible entre los Estados y los individuos.<sup>108</sup>

Dicho concepto, puntualiza Pedrero que ha sido materia de críticas y análisis desde diversas perspectivas, ya que como cita la autora de la tesis señalada, existen dos aspectos importantes:

- a) Por un lado, la utilización de términos abstractos que se observan en la formulación de buenos e incluso utópicos deseos en consonancia con la pretensión de promocionar la salud, antes que definirla, así como en la propuesta de cambiar la sociedad de manera que posibilite la plena realización de las personas.
- b) Por otro lado, aparece otra visión estática del concepto de salud, como afirma Polaino Lorente (1987), al considerarlo como un estado” completo de bienestar físico, mental y social<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Pedrero García, Encarnación, *Educación para la Salud y Pedagogía de la Muerte*, Tesis de doctorado, Sevilla, Universidad Pablo de Olavides-Facultad de Ciencias Sociales, Área de Teoría e Historia de la Educación, 2012, p. 34.

<sup>109</sup> *Idem.*

La definición plasmada por la OMS, tal como lo señala el autor citado es objeto de muchas críticas y ha dado pie a nuevos conceptos. Cita lo siguiente:

Terris (1980) y San Martín y Pastor (1988) tras criticar la definición establecida por la OMS, la han modificado proponiendo la eliminación del término “completo”, formulando en el caso de Terris la siguiente definición de salud “un estado de bienestar físico, mental y social con capacidad de funcionamiento y no únicamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Con ello, como comentan Belando y López (2003), dicho autor sugiere que la noción de salud se basa en dos criterios: uno subjetivo (el bienestar) y otro objetivo (la capacidad de funcionamiento), y elimina la palabra “completo” ya que ni la salud ni la enfermedad son un absoluto, sino un continuo”<sup>110</sup>.

Por otra parte, comenta Allard diversos aspectos importantes al documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2003/58. Dice que

el derecho a la salud a nivel internacional tiene profundidad normativa, siendo un derecho de carácter inclusivo; comprende tanto libertades como derechos; genera obligaciones por parte de los Estados de realización progresiva del disfrute del más alto nivel posible de salud, al tiempo que también genera obligaciones básicas de cumplimiento inmediato; e incluso converge en determinados ámbitos con el comercio de mucha trascendencia.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>111</sup> Allard Soto, Raúl, *El derecho humano a la atención primaria de salud en la lucha contra las enfermedades infecciosas*, Tesis de doctorado, Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Derecho, 2012, pp.143-144.

De tal manera, dicho autor fija en cierta medida algunas características o condiciones que emergen del derecho a la salud que se ilustran de la siguiente manera:

- Es un derecho inclusivo, que se extiende no solamente a una oportuna y apropiada atención de salud, incluyendo el acceso a medicamentos esenciales, sino que también a los determinados subyacentes de la salud, tales como el acceso a agua segura y potable y adecuado saneamiento, nutrición y vivienda.
- Comprende libertades y derechos. Las libertades incluyen el derecho a estar libre de discriminación, así como libre de tratamiento o médico no consentido. Los derechos incluyen el derecho a un sistema de protección de la salud (i.e. a la atención de salud y de las determinantes subyacentes de la salud) que provea igualdad de oportunidades para que las personas puedan disfrutar del más alto nivel posible de salud. El derecho a la salud es un concepto amplio que puede ser subdividido en derechos más específicos, como el derecho a medicamentos esenciales.
- El derecho a la salud puede ser entendido como el derecho al disfrute de una variedad de instalaciones, bienes y servicios necesarios para la realización del más alto nivel posible de salud. Cada vez más, las instalaciones de salud, bienes y servicios se encuentran sujetos a reglas y políticas de comercio, de forma que adquiere creciente relevancia examinar aquellas áreas donde el comercio y el derecho a la salud convergen.
- La realización plena del derecho a la salud está sujeto a la disponibilidad de recursos. El derecho internacional permite expresamente la realización progresiva del derecho a la salud que significa que los Estados tienen una obligación específica y continua que consiste en moverse lo más expedito y

efectivamente posible hacia la realización plena del derecho a la salud. Sin perjuicio de ello, el derecho a la salud impone varias otras obligaciones de efecto inmediato, sin perjuicio de la escasez de recursos y la realización progresiva del derecho, las que incluyen las obligaciones de asegurar la satisfacción de, a lo menos, niveles esenciales mínimos de atención de salud y de las determinantes subyacentes de la salud; las garantías de no-discriminación y tratamiento igualitario; y la preparación de una estrategia y un plan de acción en salud pública de carácter nacional<sup>112</sup>.

En cuanto a la regulación del derecho a la salud en la Revista Panamericana de Salud Pública, Bolis establece como objetivo el reflexionar sobre el impacto de la legislación en la reducción de desigualdades innecesarias, evitables e injustas en el ámbito de la salud. Señala particularmente que

El carácter de bien público de la salud y su relación con la supervivencia de las sociedades otorga a la legislación de salud uno de sus rasgos más importantes; la necesidad de conferir prioridad al bienestar general sobre cualquier otro interés. Con tal fin debe crear los medios para colocarla al alcance de todos, no solo en condiciones de igualdad, sino también en el marco de la justicia distributiva sustentada en la necesidad de impartir diferente tratamiento de acuerdo con cada situación.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> Bolis, Mónica, *Legislación y equidad en salud*, Revista Panamericana de Salud Pública- Pan Am J Public Health 11(5/6), 2002, <https://www.scielo.org/pdf/rpsp/2002.v11n5-6/444-448/es>

Como hemos de observar, en el caso de los Estados implica necesariamente como cobertura el derecho a la salud. No tan solo el buscar aspectos de atención correctiva en situaciones de complicación menor o mayor de las personas, sino también el enfocar aspectos preventivos en todo el contexto clínico y social que ello requiera. De tal forma que deberá necesariamente de integrar en la planificación del gasto público aspectos materiales como la infraestructura hospitalaria general y especializada de clínicas de salud, el equipamiento propio y oportuno de cada uno de éstos, el suministro de medicamentos. Así también, la aportación o disposición del recurso humano debidamente capacitado para la atención oportuna y eficaz requerida, así como la realización de programas de prevención y concientización que de manera oportuna permita a la sociedad prevenir enfermedades o minimizar los efectos de las mismas.

En tal sentido, Bolis señala que

las Constituciones de los países de América Latina se refieren a la salud desde una variedad de aspectos que abarcan desde su reconocimiento explícito como un derecho y un deber del Estado, hasta el establecimiento de la naturaleza y estructura de los servicios de salud, su financiamiento, la participación del sector privado, las obligaciones en relación con la salud y la participación comunitaria, y la protección de los derechos del consumidor, entre otros. Con mayor o menor variación, estos cuerpos normativos contienen también disposiciones aplicables a la protección de la maternidad y la reducción de la mortalidad infantil, a la protección del ambiente de trabajo y de la salud del trabajador, al control del medio ambiente y de los productos químicos, biológicos y farmacéuticos, y al control del ejercicio de las profesiones de salud.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> *Idem.*

Mención especial tienen los derechos humanos en el tema de la salud, en virtud de que, de acuerdo con Franco-Giraldo y Álvarez-Dardet,

configuran un marco apropiado para las actividades de la salud pública, antes no reconocidos ni por las ciencias biomédicas ni por la salud pública clásica. En la arena política clarifican el escenario propicio para el ejercicio de las políticas públicas en salud. El enfoque de derechos humanos encuentra vías de acción para la salud pública, necesariamente intersectoriales e interdisciplinarios, como bien lo interpretó Jonatan Mann, quien dirigiera el programa de sida de la OMS haciendo hincapié en la pobreza, en la desigualdad de género, en la marginación de las personas infectadas con el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y en la violación de los derechos humanos<sup>115</sup>.

Bajo el mismo contexto se señala que

la combinación de la salud y los derechos humanos proporciona un marco en el que el progreso, el éxito o el fracaso de una política o programa pueden desarrollarse y evaluarse en función de los puntos de referencia de la salud pública y los derechos humanos. En la práctica, la evaluación, la implementación del diseño, el seguimiento y la evaluación de cualquier política, estrategia y programa o intervención deben incorporar los componentes clave de un enfoque basado en los derechos.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Gaceta Sanitaria. *Human rights, an opportunity for public policies in health*, Gaceta Sanitaria, Volume 22, Issue 3, May 2008, page 281. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911108712457?via%3Dihub>

<sup>116</sup> Grodin, Michael A *et. al.*, *Health and Human Rights in a Changing World*, New York and London, 2013, p. 127-128.

Con lo anterior podemos afirmar que, si bien existía y era reconocido en las Constituciones de los países el derecho a la salud, desde hace tiempo, la materialización en su aspecto de derecho fundamental derivado de la prerrogativa inherente a la persona se lleva a cabo a partir de la implementación de la perspectiva de los derechos humanos para establecer las normas fundamentales. Y las derivadas de éstas para que cualquiera de los poderes constituidos por el Estado acate dicha ordenanza en materia de salud. Dicho derecho constituye materia del presente trabajo, sin que se les reste importancia a otros derechos humanos por no mencionarlos. En todo momento debemos apegarnos a los principios de los derechos humanos que implican, como en el caso del orden jurídico mexicano la obligación de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.<sup>117</sup>

El desarrollo de los temas centrales del presente trabajo es la corrupción y el impacto que ésta tiene sobre el derecho humano a la salud. Ello nos ha conducido a descifrar lo que entendemos por corrupción, los tipos y características de la misma, todo ello derivado de las causas y consecuencias de las que hemos hablado. Esencialmente, respecto del impacto negativo en la satisfacción del derecho humano a la salud. Así, destacamos ciertos factores que instrumentan la corrupción en el funcionamiento del Estado, pero a la vez se destacan los esfuerzos que al parecer han sido insuficientes para erradicar dicho fenómeno social, lo que implicaría el que las autoridades pudieran dar cumplimiento a la obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

---

<sup>117</sup> Véase artículo 1º, párrafo tercero de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado que el objetivo de erradicar la corrupción y sus consecuentes efectos no es tarea fácil, es importante en dicho esfuerzo, conocer el contexto histórico de la misma, tanto en el plano nacional como internacional, involucrando en ello aspectos sociales desde una perspectiva de los derechos humanos y fundamentales. Lo que nos lleva a analizar más adelante de manera precisa el sistema de salud concretamente de tres países que resultan interesantes en un aspecto de análisis con miras a proponer absorber los esquemas de mayor conveniencia para México.

## CAPÍTULO II

### CONTEXTO HISTÓRICO EN TORNO A LA CORRUPCIÓN Y EL IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS

#### II.1 EVOLUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL PLANO INTERNACIONAL

En un marco de contextualización histórica de la corrupción en el ámbito internacional podemos establecer con pocas dudas, que el concepto de la corrupción se engloba también dentro de una dinámica en la que la posición que puede dar el ostentar cargos públicos, implica beneficios indebidos para ciertas personas. Por ello, es importante e interesante analizar el origen de tal fenómeno dentro del ámbito internacional, al respecto, refiere Parés López respecto a dicho fenómeno que:

La corrupción viene de antiguo y probablemente surgió con el inicio de la civilización, en las antiguas *polis* griegas. En el ámbito de la política y la filosofía, Aristóteles clasificó las formas de gobierno en puras e impuras, según el gobernante ejerza el poder para el bien común o en interés particular, es decir, en forma corrupta. De igual modo, en otras épocas antiguas también puede encontrarse la corrupción en los negocios del antiguo Egipto, Babilonia y Roma.<sup>118</sup>

De igual forma, Parés López establece diversas citas que contienen frases relativas a evitar la práctica de hechos que constituyen la corrupción. Toma en

---

<sup>118</sup> Parés López de Lemos, Ana Isabel, *Delitos de corrupción den las transacciones comerciales internacionales*, Tesis de doctorado, Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Derecho-Departamento de Derecho Penal, 2017, pp. 25-26.

cuenta situaciones que pudieran ser muy similares o prácticamente iguales a nuestros tiempos, dichas citas son las siguientes:

Ya Moisés tuvo que enseñar a los israelitas: “No aceptes un soborno, porque el soborno ciega los ojos de los rectos y trastoca las palabras de los justos;

Y el Corán: ¡Oh, pueblo mío! Da una medida llena y un peso justo... Y no hagas el mal en la tierra, causando la corrupción;

En la India del S.IV a.C., el emperador Chandragupta Maurya ordenó emitir “el Arte de Gobernar”, en el que se dictaron ciertos principios elementales de ciencia política para evitar la corrupción;

La civilización de Babilonia, S.XVIII a.C., legó la primera codificación escrita o Código de costumbres de Hammurabi, el cual determinó la proporcionalidad entre el daño o delito sufrido y el daño producido en el castigo o imposición de pena idéntica al daño. El poder omnipotente del monarca le permitía estipular la pena a imponer en la comisión de corrupción de los funcionarios, dado que “todo acto perjudicial da derecho a reparación y compromete a los mismos poderes públicos, los cuales tienen la obligación de reparar los daños causados por acciones delictivas que ellos no han sabido evitar o reprimir<sup>119</sup>.

Dichos antecedentes reflejan que la conducta humana siempre ha tenido una tendencia a utilizar el estatus de poder, ya sea moral, ya sea otorgado a través de un cargo público, pero finalmente no escapa de la práctica del oportunismo que implica aprovechar la condición para obtener un provecho de manera ilícita. Aunque debemos atender también que existirán espacios en los que la misma dinámica

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 26.

social, legal o moral, derive en la oportunidad de hacerlo para satisfacer intereses personales o de grupos.

De igual manera, la referencia que realiza Parés López enfoca la preocupación de los gobernantes romanos por combatir la corrupción:

A lo largo del impero de Roma, concretamente entre los siglos I a.C. al V d.C., el Derecho Civil Romano incluyó el delito del soborno, el cohecho y el tráfico de influencias como tales, a pesar de que dichos delitos suponían una práctica muy extendida y admitida dentro de los límites considerados aceptables, tanto por motivos políticos como económicos, se consideraron larguezas deshonestas e inoportunas. Esa práctica perduró durante la monarquía de predominio patricio urbanita, durante la época del orden social republicano, y el ascenso de los estratos plebeyos al poder, además de mantenerse en la época imperial, es decir, un largo periodo histórico.<sup>120</sup>

Explica precisamente que fue difícil y prácticamente imposible contener a los corruptos, aún y cuando se establecieron penas muy severas al respecto.

Por otra parte, resalta también Parés López que esencialmente en los periodos de la Edad Media, el Renacimiento y la Edad Moderna ocurre una situación en la que no se desplegaron leyes generales, sino por regiones. Por consecuencia, un importante número de leyes se fueron particularizando el tratar de manera diversa los delitos por corrupción. La finalidad era evitar el desarrollo de dicho fenómeno social negativo, apuntando específicamente que:

La corrupción está vinculada al sistema normativo concreto en el que se inserta y desarrolla. La corrupción es eminentemente política y se asienta sobre un agente público con autoridad, sin perjuicio de la antigua concepción de Maquiavelo, en base

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 27.

a la cual los deseos humanos son insaciables, pues la naturaleza humana desea y quiere todo, surgiendo de aquí una eterna insatisfacción. En este sentido, todo agente sujeto a obligaciones es susceptible de corromperse y todo sistema normativo es potencialmente corrupto. Pero dejando al margen consideraciones tan radicales y subjetivas, es un hecho que la corrupción socioeconómica ha continuado incrustada en todas las épocas de nuestra historia.<sup>121</sup>

La corrupción implica, como podemos observar, la inaplicación de los principios que deben prevalecer en toda sociedad en un aspecto de lo general, así como en el ámbito de la administración pública de manera específica. Dichos valores aun en el ámbito internacional o regional, no cabe duda que debieran involucrar la misma intención de poder regir la conducta del ser humano desde el punto en el que le corresponda interactuar en la sociedad. No podemos referir ningún espacio en el que no deban tener aplicación la honestidad, la lealtad, la honradez y el espíritu de ayuda a los semejantes. Parecen ser líneas de la conducta de las personas que no deben tener una connotación o aplicación justificada en ningún espacio.

Es cierto que la cultura de los diversos países puede involucrar ciertas conductas que reflejan su identidad y el apego a sus tradiciones. Si bien, esto pudiera marcarse de manera diversa en cada una de las naciones existentes, la importancia de los valores no podrá verse mermada bajo ninguna condición social. En tal sentido, la implementación del orden social desde el punto de vista jurídico implica propiamente que las normas se vayan ajustando a las necesidades de regulación que prevalecen en cada región. De tal manera que, incluso la corrupción puede encontrarse regulada desde distintos enfoques para evitarla, combatirla y erradicarla. Todo ello dentro de un ámbito de respeto a la dignidad humana y desde

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 29.

cualquier ámbito de la operación oficial del Estado. Al respecto, se señala de igual manera que

el concepto de la corrupción es confuso y amplio porque en su sentido físico es aplicable a cualquier objeto, y en sus aspectos intelectual, sentimental, político, social y económico, al ser humano en general. No todos se venden por dinero. Las motivaciones de quienes caen en la corrupción a menudo van más allá de lo económico: la propia convicción, el odio o la venganza, pasando por intereses de cualquier orden, incluido el de favorecer a los suyos, pueden corromper a una persona. Tampoco existe una sola clase de corrupción, ya que puede ser pública o privada, clásica o moderna, y afectar a instituciones o sectores Del Estado o de la justicia, en sistemas democráticos o en dictaduras.<sup>122</sup>

Refiere Benito Sánchez que

En la actualidad, los comportamientos corruptos no conocen fronteras. La corrupción campa a sus anchas por el planeta afectando a países en desarrollo y a países industrializados, a regímenes autoritarios y a democracias consolidadas, a economías planificadas y a economías de libre mercado. Como señala el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 'la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en el fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías'. Dada esta nueva dimensión transnacional de la corrupción, las iniciativas meramente nacionales para luchar

---

<sup>122</sup> Brioschi, Carlos Alberto, *Breve Historia de la Corrupción. De la Antigüedad a nuestros días*, pról. de Baltazar Garzón, España, Penguin Random House, 2019, p. 59.

contra ella se muestran insuficientes, siendo indispensable una respuesta coordinada de todos los Estados de la aldea global.<sup>123</sup>

De tal manera, es evidente que la corrupción pudiera llegar incluso a fines de justificación respecto de la misma. Ejemplo de ello sería la circunstancia de obtener una determinada oportunidad no tan solo de los dirigentes de ciertos países, sino también de la sociedad en general que de alguna manera obtiene ciertos beneficios con las transacciones que se llegan a plantear entre los actores políticos y los actores comerciales. De tal forma que sin esa condición no se pueden generar factores hasta cierto punto positivos. Es decir, si una empresa transnacional pretende establecerse en algún punto de un país determinado con poco desarrollo económico y social. Aun y cuando pudiera implicar irregularidades el establecimiento de sus negocios en el mismo, implicará para la gente de la región una posibilidad concreta de obtener un ingreso por virtud de un empleo, sin importar siquiera que la remuneración fuera limitada en relación a sus necesidades.

El escenario que refleja hoy en día la corrupción, como ya se ha mencionado, ha ido involucrando no solo a las naciones diversas, sino también a los organismos internacionales, lo que denota una preocupación y una ocupación plena para tratar de erradicar dicho mal social. De ahí la importancia de que, incluso se hayan suscrito instrumentos vinculatorios de orden internacional. Lo que lleva inmersa la necesidad de definir lo que es la corrupción, ya que ello conlleva el considerar las distintas formas de comisión de las mismas, que como ya lo hemos dicho, no siempre son

---

<sup>123</sup> Sánchez, Benito, *Estudio sobre los Delitos de Cohecho de Funcionarios Públicos Comunitarios, Extranjeros y de Organizaciones Internacionales en el Derecho Penal Alemán*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 15-04, 2013, <https://core.ac.uk/download/pdf/16042498.pdf>

en la misma forma ni a nivel interno o internacional. En ese sentido, tenemos entonces la referencia de Carnevali y Artaza, quienes señalan que

Si bien el fenómeno de la corrupción es un problema universal y constante a lo largo de la historia, probablemente está suscitando mayor atención en los últimos veinte años. Basta tener presente que los principales instrumentos normativos de carácter internacional han sido dictados a partir de la pasada década del noventa. Por otra parte, tampoco puede asociarse, así sin más, que la corrupción es una especie de patrimonio de los países pobres o aquellos que viven bajo dictaduras. Por el contrario, numerosos son los casos de sociedades democráticas que enfrentan graves episodios de corrupción.<sup>124</sup>

Se hace referencia incluso en el artículo referido, que existen condiciones distintas en las diferentes regiones del mundo para que se lleven a cabo actos de corrupción. Las formas de gobierno tienen una implicación importante en tal sentido ya que, en un régimen autoritario, hablando de la corrupción en el ámbito de la administración pública, será más difícil erradicarla cuando el propio sistema no da pauta para prácticamente dar una mínima opinión.

Por el contrario, en un sistema democrático, se puede contar a nivel sociedad con un mayor cúmulo de instrumentos de índole jurídico para poder determinar y limitar el actuar de los servidores públicos. En ese sentido, se implica un panorama de constante supervisión, fiscalización, transparencia y responsabilidades para quienes actúen contrario al marco normativo regulador.

---

<sup>124</sup> Carnevali R., Raúl y Artaza V., Osvaldo, *La naturaleza pluriofensiva y transnacional del fenómeno de la corrupción. Desafíos para el Derecho Penal*, *Revista Ius et Praxis*, año 22, núm. 2, 2016, p. 54. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v22n2/art03.pdf>

De acuerdo a lo apuntado, enfatizamos entonces el hecho de que

La corrupción, incidiendo de nuevo en el concepto básico, es tan antigua como la propia Administración Pública: la pretensión de obtener de ella algún tipo de trato favorable en contra de sus normales reglas de funcionamiento y las del tráfico económico. Desde que existen funcionarios que administran lo público, existen tanto personas particulares dispuestas a sobornarlos para poder beneficiarse con sus actuaciones, como también hay funcionarios que vislumbran la posibilidad de sacar un mayor beneficio a su trabajo o a su posición preeminente, cobrando a los administrados por priorizar sus intereses en el sector público o privado y prevaliéndose de su condición para realizar dicha maniobra.<sup>125</sup>

Dicha situación se puede hacer extensiva a toda zona del mundo y lo vemos reflejado de distintas maneras. Parés López<sup>126</sup> señala como ejemplo que la primera regulación del cohecho se remonta al sistema jurídico romano-visigodo: sancionaba con multa pecuniaria y destierro el acto de aceptar el soborno. Agregaba que dicha regulación responde precisamente a la finalidad de combatir la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas. Una especie de corrupción que era imperante y frecuente en todas las épocas, pero particularmente, en las de inmoralidad generalizada en los puestos administrativos del imperio romano.

En tal argumento se puede ver reflejada incluso una consideración en las normas aplicables de la tipificación como delito de ciertas conductas, incluyendo incluso el aspecto de las sanciones. Tal vez con la intención de poder poner como ejemplo las consecuencias de que se cometiera determinada conducta utilizando o

---

<sup>125</sup> Parés López de Lemos, Ana Isabel, *op. cit.*, pp. 45-46.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 46.

abusando del poder público. Lo cual, como podemos advertir del comportamiento actual de las personas en casi todo el mundo, no ha tenido el resultado esperado.

Mención especial requiere lo que señala Eric Frattini en cuanto a la corrupción en el ámbito internacional. Dice respecto de la Organización de las Naciones Unidas, que a pesar de haber sido creada como una organización de carácter transnacional y con la capacidad de arbitrar cualquier clase de conflicto que tuviera lugar después de la segunda guerra mundial, parece que finalmente fue alcanzada también por las garras de la corrupción, y es que se nos refiere de un análisis lo siguiente:

Con el paso del tiempo, la ONU se convirtió en lo que hoy es: uno de los mayores centros de corrupción en el mundo occidental, según el Institute for Global Ethics.

Al respecto, podemos señalar que las maniobras de las grandes potencias provocaron un flujo de corruptelas en las contrataciones de funcionarios, en la definición de misiones o por el propio control de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, que aún hoy persisten. La corrupción es la mayor carga con la que tiene que caminar una ONU herida, en su intento por establecer una nueva <geopolítica azul> en el mundo, y su actual secretario general lo sabe.<sup>127</sup>

Hablaremos entonces de un punto emblemático de la corrupción a nivel de la Organización de las Naciones Unidas, que fue el programa denominado Petróleo por Alimentos. Fue instrumentado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Su objetivo era aliviar el régimen de sanciones que se impuso a Iraq luego

---

<sup>127</sup> Frattini, Eric, *ONU Historia de la Corrupción*, Atanor, 2011, pp. 17-18.

de la invasión y del intento de anexión de Kuwait en agosto de 1990. Se señala incluso que las sanciones de carácter omnicomprendivo en materia económica y financiera, que estuvieron vigentes a lo largo de trece años impusieron a la población daños crueles y severos e implicaron un feroz deterioro de la infraestructura del Estado iraquí.<sup>128</sup>

Por otra parte, del trabajo referido realizado por Méndez Silva podemos destacar esencialmente como actos de corrupción los siguientes:

- La complejidad del programa planteado por la ONU se derivó de una compleja triangulación que posibilitó el hecho de que Iraq seleccionaba a los compradores de su petróleo;
- Los ingresos se depositaban a una cuenta bloqueada establecida por la Secretaría de la organización y con el dinero obtenido se realizaban las compras de alimentos y medicinas a oferentes que el propio gobierno de Iraq designaba;
- El régimen de sanciones que pretendió ser riguroso dejó en manos del gobierno iraquí el manejo de piezas claves del programa;
- El flujo de recursos desató ambiciones frenéticas en que prevaleció el tráfico de influencias. Se otorgaron comisiones y dádivas, las empresas compradoras y vendedoras, a menudo con el disimulo de sus gobiernos, tomaron ventaja de un programa que se distinguió por la falta de coordinación y de supervisión adecuadas; y

---

<sup>128</sup> Méndez Silva, Ricardo, *La Globalización Corrompe Globalmente. El Programa Petróleo por Alimentos para Iraq*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, pp. 103-104.

- La dinámica de adjudicación de contratos de compra y de venta, dio paso a componendas políticas con beneficios particulares. Fue todo un caso que implicó el hecho de que se dieran beneficios para algunos cuantos a costa de la propia población iraquí<sup>129</sup>.

Sin duda, podemos determinar que, en cualquier rincón de toda institución, por más honorable que sea, siempre podrá sucumbir ante la ambición del ser humano que no encuadra su forma de vida bajo un contexto de ética, queriendo en cualquier caso obtener un beneficio aprovechando incluso la condición en desventaja de poblaciones enteras. Es en sí la corrupción un mal que aqueja a todo el mundo en cualquier ámbito público y privado, y no obstante se desarrolle en diversos contextos, siempre podríamos hablar de que hay similitudes en las causas, métodos y consecuencias de la corrupción en espacios regionales, lo cual podríamos intentar corroborar visualizando el caso de México.

## II.1.2 CONTEXTUALIZACIÓN SOCIOLOGICA. EVOLUCIÓN EN MÉXICO DE LA CORRUPCIÓN

“Desde antes de ser una nación independiente, siendo aún colonia de la Nueva España, llegó la corrupción como la conocemos en la actualidad. Es así que en referencia a un periodo de tiempo específico se establece “1521 – 2021, la historia de un mal que México arrastra.”<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> *Idem.*

<sup>130</sup> Bautista, Óscar Diego, *Quinientos Años de Corrupción en México, Tiempo de Derechos*, núm. 24, abril de 2020, p. 8.  
*file:///C:/Users/r\_are/Downloads/2020%20REV%20DERECHO%20500%20a%C3%B1os%20corrupcion.pdf*

El contexto que refiere dicha situación implica la idea de que durante la época prehispánica podría considerarse que prácticamente no existía la corrupción. No al menos en la forma y con los elementos que posteriormente se fueron involucrando con esta forma de actuar en diversos ámbitos, es decir, con el abuso del poder para obtener una ganancia ilícita u obtener un beneficio en especie derivado de la posición que socialmente guarda una persona en ciertos ámbitos de la sociedad, como lo es el correspondiente a la administración pública.

Continúa señalando Bautista, tomando como referencia diversas obras históricas<sup>131</sup> y diversos aspectos que se han dado cita en la historia de México de manera específica con la corrupción. Destacan los siguientes: el territorio mexicano se encontraba habitado por diversas culturas antes de la llegada de los españoles, lo que hoy conocemos como México. Mismas que se encontraban bajo un esquema de organización social bien estructurada y establecido el rol de cada persona. Se concentraban en la acción de ser artesanos, comerciantes guerreros, entre otros.

Destaca también el señalamiento que hace el escritor referido sobre la inexistencia de la codicia en el sentido que hoy la conocemos, es decir, enfocada en la ambición exacerbada por obtener dinero. De ahí que no se le puede acaparar a los tiempos posteriores, incluidos los tiempos actuales.

---

<sup>131</sup> Bautista, Óscar Diego, *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*, Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción, núm. 2, Toluca, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, 2018; Krauze, Enrique, *Breve historia de la corrupción* <https://www.elimparcial.com/mexicali/Columnas/De-historia-y-algo-mas-20150510-0015.html>; Marcos Giacomán, Patricio *Cartas mexicanas*, México, Nueva Imagen, 1985.

En tal sentido, es factible considerar que el factor social que tenía relevancia en esa época era bajo un esquema de orden distinto. Podemos destacar incluso el elemento de cambio sustancial esencialmente era el cacao, mas no el dinero, que ni existía en aquel momento. Aunado a ello, resalta el afán y protagonismo que implicaba un interés privado o particular no estuvo en las acciones de la sociedad en ningún ámbito, prevaleciendo consecuentemente el espíritu de lo público adicionado al sentido de pertenencia que implicaba la acción en favor de un bien común.

Ese mundo prehispánico representado en lo que hoy es la nación mexicana, considerado aislado hasta 1519, año en que se inicia la invasión de los conquistadores españoles. Las culturas principales como la de los aztecas advirtieron el especial interés que los conquistadores mostraban sobre el oro, el cual, aquellas culturas aisladas le daban un uso básicamente de adorno y escasamente se utilizaba para el trueque. En razón de que, como ya se ha dicho, el cacao, y en ocasiones las telas, se utilizaban como instrumentos de pago.

Resalta nuevamente el tan importante rol que juega el comportamiento de la sociedad. Hemos dicho que, si bien el aspecto de la corrupción nos lleva a pensar de inmediato en la acción u omisión deliberada de servidores públicos, también debemos insistir en la condición que genera el desempeño de la sociedad. Es ahí donde vemos que si quienes actúan como gobernados se apegaran dentro de un actuar ético enfocado en tan solo aquello que se encuentra permitido bajo el contexto no solo legal, sino también moral y ético, el mundo sería otra cosa.

Es probable que no se hubiese presentado dicho fenómeno de una forma tan exacerbada como hoy en día sucede en muchas regiones del país y del mundo en general, no debemos perder de vista precisamente que por tal cuestión diversas

instituciones como lo es Transparencia Internacional,<sup>132</sup> involucra estudios y análisis de corrupción en países de todo el mundo desglosando su nivel y la percepción que se tiene en relación a dicho fenómeno social. Se pretende con ello generar conciencia y referencias para las naciones en cuanto a su actuar dentro de la globalización en la que estamos inmersos como país y como personas.

Bautista ofrece en dicho artículo una explicación de lo que implicaba el inicio de la codicia en México, una frase paradigmática que señalaba el hecho de que cuando los nativos conquistados preguntaron a Cortés por qué los españoles tenían tal pasión por el oro, el conquistador contestó: “tenemos yo y mis compañeros mal de corazón, enfermedad que sana con ello.”<sup>133</sup> Prueba inicial de la ambición por ciertos bienes que de alguna manera daban poder a quienes lo detentaban, lo cual se dejaba ver en la conducta de ellos mismos como conquistadores.

Una vez que se advirtió la posibilidad de tener una importante cantidad de oro, se enfocaron en mantenerlo bajo su control, al grado torturar a Cuauhtémoc por su tesoro. Le quemaron los pies con el fin de que confesara el lugar en donde tenía escondidas las riquezas. Éste hecho es señalado precisamente como emblemático de la codicia.

La condición de los conquistados provocó en su sociedad un gran impacto negativo que implicó la extinción de su cultura, un impacto psicológico y físico de

---

<sup>132</sup> Organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional, su movimiento global trabaja en más de cien países para poner fin a la injusticia de la corrupción promoviendo la transparencia, la responsabilidad y la integridad, fundada en 1993 y cuya sede principal se ubica en Berlín, Alemania.  
<https://www.transparency.org/en/#>

<sup>133</sup> Bautista, Óscar Diego, *Quinientos Años... op. cit.*, p. 10.

forma desenfrenada. Los conquistadores teniendo entonces el poder político pudieron hacer todo cuanto su voluntad y ambición les pareciera. No solo en el aspecto de bienes materiales, sino también respecto de la vida misma de los colonizados. De tal manera que, en la repartición del botín, los conquistadores se repartían tierras, personas o esclavos y cargos públicos.

Continúa señalando el escritor que consumada la conquista se definió la organización política mediante el establecimiento del municipio. Tenía en su estructura concejales, síndicos y regidores, lo que ya implicaba cargos públicos. Resalta en tal aspecto, que durante el periodo colonial de 1521 a 1821 no se generó ningún esquema de concurso u oposición para acceder a algún cargo público. Era innecesario incluso el contar con cierta preparación para ello, ya que simplemente se designaban entre quienes detentaban el poder.

Por lo referido en el párrafo precedente, y al habernos referido anteriormente a la geografía de la corrupción, encontramos un antecedente específico que ocurría en el sistema de designación de personas para ocupar cargos públicos. Nada alejado de la realidad hoy en día, al menos en lo que respecta a sistema mexicano, en donde si bien existe un sistema democrático para la designación de cargos públicos, los mismos se encuentran sujetos a la postulación basada en la influencia que tiene como causas el poder económico y el poder político, principalmente.

Podríamos considerar que en realidad estamos inmersos en un sistema en el cual no se tiene materialmente la posibilidad de acceder a cargos públicos, sino es a través de instituciones políticas (partidos políticos) que implican los espacios en los que verdaderamente se genera la posibilidad de poder postularse a un cargo público de elección popular de trascendencia real para nuestro país.

En la época colonial el primer virrey, Antonio de Mendoza fue acusado de recibir dadas por parte de algunos encomenderos para aumentar los beneficios de los que gozaban o para acrecentar sus extensiones de propiedad territorial. Incluso

dicho virrey se señala que fue acusado por embolsarse en los diecinueve años de su gobierno, dos mil ducados de oro anualmente. Mismos que habían sido asignados por el Rey Carlos V para el pago de los salarios de las personas que estaban a cargo de su cuidado. Consecuentemente, se concluye que, si la cabeza del virreinato promovía hechos de corrupción, los subordinados tomaban como ejemplo dicho comportamiento, con sus lamentables resultados.<sup>134</sup>

Enrique Krauze señala que

El poder patrimonial absoluto de los reyes españoles sobre sus dominios transferidos a sus representantes en las Indias, los virreyes, habría convertido el ejercicio de los puestos públicos en un negocio privado, hábito que a su vez habría persistido a través de los siglos. El enriquecimiento de los oficiales con sus puestos no estaba mal visto por la Corona que incluso propiciaba la venta de oficios.<sup>135</sup>

Aunado a ello, la cuestión esencial que permitía dicho comportamiento se encontraba estimulado por un sistema en el cual no debían rendir cuentas.

Además de lo anterior, los encomenderos, que tenían encomendados por parte del Virrey a ciertas personas para efectos de trabajar principalmente a su antojo, tenían a su libre albedrío los tributos además de poder decidir si quería pagarle o no por su trabajo a los encomendados. Establecían tiendas en las que obligaban a sus encomendados a comprar y mantenerlos endeudados para mayor control de su persona.

---

<sup>134</sup> EL IMPARCIAL, *Corrupción. De historia y algo más*, 2015, <https://www.elimparcial.com/mexicali/Columnas/De-historia-y-algo-mas-20150510-0015.html>

<sup>135</sup> Krauze, Enrique, *op. cit.*

Así también, al establecerse en el territorio de la Nueva España aduanas interiores para cobrar impuestos a quienes transportaban sus mercancías, muchas de esas tributaciones no se cobraban en razón de los sobornos que recibían los encargados de dicha actividad oficial. Finalmente, señala Bautista, que los trescientos años de la Colonia fueron marcados por la forma arbitraria de ejercer el poder en tanto que difícilmente no había posibilidad de establecer controles oficiales de los gobernantes. Al no existir sistemas de rendición de cuentas se generó un despotismo, autoritarismo y diversas prácticas que podemos calificar incluso hoy en día como hechos de corrupción.

Encontramos en la historia acciones y omisiones de los encargados en puestos públicos. Reprochables en cuanto a la forma de abusar del poder para favorecerse a sí mismo, además de abusar propiamente de las personas bajo el amparo de un verdadero sistema normativo que limitara su actuar en tal sentido. Es así que podemos advertir actos de corrupción desde el ámbito de la designación de servidores públicos. De su actuar en cuanto a manejar de manera discrecional recursos económicos y humanos sin un sistema que les obligara a rendir cuentas y transparentar sus actos. Así como el relativo a los famosos sobornos que incluso hoy en día podemos comentar relacionados con el pago de contribuciones.

No muy lejos estamos de encontrar una única diferencia en tal aspecto dentro del orden actual mexicano. Hoy en día bastará una resolución de carácter general emitido por el Legislativo o Ejecutivo en ciertos casos para favorecer a ciertos grupos o personas en su obligación de contribuir al gasto público con subsidios o exenciones a los mismos que tienen un destinatario prácticamente específico, es decir, que la diferencia es que hoy se puede generar de manera oficial y legal.

En cuanto al periodo a partir de la independencia de México, se señala puntualmente que “la corrupción ejercida en el sistema colonial pasó de los corruptos peninsulares a los criollos. El modelo estaba asentado, solo cambiaron

las personas.”<sup>136</sup> Dicha situación expone que los criollos detentaban ahora el poder para explotar y depredar a los pueblos originarios, así como a sus recursos naturales, dando paso a una nueva conceptualización conocida como caciquismo.<sup>137</sup> Implicaba finalmente las mismas prácticas del sistema establecido en la Colonia, ya que dicho esquema de dominio establece los siguientes elementos: un territorio en el cual se desplegaba la voluntad y dominio del cacique; un líder político cuyas decisiones implicaban una forma arbitraria de ejercer el poder; el ejercicio autoritario del poder como símbolo social que de manera impositiva se hacía prevalecer; caciques que podían controlar y decidir sobre la participación de las personas en la política por lo que podía proponer y designar a los candidatos para cargos públicos, para lo cual invertían en poder y en recursos para influir a su favor en las decisiones, incluso llegando al punto de obligar a quienes se encontraban bajo su dominio a votar por quien éste les indicara.

Se expresa también que “en el siglo XIX los liberales de la Reforma crearon una Constitución que limitaba las fallas de un posible Ejecutivo dispendioso o corrupto mediante tres vías: la Comisión de hacienda de la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia y la prensa. Estas instituciones llamaron a cuentas al expresidente Manuel González en 1885.”<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Bautista, Óscar Diego, *Quinientos Años... op. cit.*, p. 11.

<sup>137</sup> Conforme al diccionario de la Real Academia Española el caciquismo se define como aquel espacio de dominación o influencia del cacique de un pueblo o comarca. También implica el concepto de un sistema político basado en la dominación o influencia del cacique. Se refiere a una intromisión abusiva de una persona o una autoridad en determinados asuntos, valiéndose de su poder o influencia.  
<https://dle.rae.es/caciquismo?m=form>

<sup>138</sup> Bautista, Óscar Diego, *Quinientos Años... op. cit.*, p. 12.

El porfiriato también marcó una etapa en la que el abuso del poder para satisfacción de ambiciones personales hizo gala plena. En ella se generaron gastos suntuosos atendiendo al gusto amplio por el esquema de las preferencias francesas. Hubo apertura económica hacia el extranjero. Se hicieron negocios que a la postre repercutieron en una situación de déficit fiscal impactante. Junto con un endeudamiento externo muy complicado.

Diversos abusos en el poder tanto políticos como económicos tuvieron el desenlace en la conocida Revolución Mexicana. Surgieron grupos antagónicos al gobierno que tan solo por dicha circunstancia encontraron un resquicio para abusar también de su posición. Es mencionado por ejemplo que los carrancistas en el norte del país se caracterizaron por tomar para beneficio propio bienes ajenos, misma actitud adoptada por los políticos y gobernantes que realizaban actos ilícitos en el desempeño de su función.

En tal sentido, podemos destacar que finalmente el esquema de poder público, económico o personal aun en la época independiente de México tuvo una relevancia de aspecto negativo: utilizar la posición para satisfacer intereses particulares más que generales. Se sembró y fomentó incluso la condición de ambición por parte de los servidores públicos, como lo fue el presidente Porfirio Díaz. Quien incluso para satisfacer sus gustos personales y su denominada francofilia<sup>139</sup> cometió abusos que repercutieron y complicaron la situación para México.

Sobresale también el aspecto de que aún en tiempos de desarrollo de la Revolución Mexicana, quienes luchaban por una causa justa y por evitar los abusos del poder, utilizaron también su postura para favorecerse a sí mismos sin ningún

---

<sup>139</sup> Simpatía o admiración por lo francés. De acuerdo al concepto dado por la Real Academia Española. <https://dle.rae.es/francofilia?m=form>

miramiento y obtener de tal forma el apoderamiento de distintos bienes para que de manera injustificada e ilegal incrementaran su patrimonio. Podemos establecer que al hablar de abuso de poder no solo nos referimos a las instituciones oficiales. Se llegan a obtener beneficios indebidos utilizando una posición social que en términos generales debería de ser para conseguir la satisfacción de un interés general. Así debería ser la acción gubernamental del Estado o la lucha revolucionaria que busca erradicar las injusticias de un determinado sistema que se encuentra establecido en un espacio específico.

Posterior a la revolución mexicana, se instauró una estructura política con un sistema que tenía ciertas características como las siguientes:

- Permanencia en el poder de un solo partido;
- Concentración del poder en una institución específica como lo es la presidencia;
- Estabilidad y continuidad del régimen político;
- Ausencia de alternancia política;
- Creación de una élite de poder;
- Exclusión del poder de las mayorías;
- Expansión de prácticas corruptas;

Todo este esquema desde luego que da pauta para considerar todos los factores que socialmente implicaron alimento para la corrupción. En virtud de que un solo instituto político pudo durante mucho tiempo establecer sus condiciones sin ningún aspecto de oposición por parte de la sociedad. La figura presidencial de igual forma al establecer condiciones de voluntad unilateral. Definitivamente implicó el abuso del poder en favor de unas cuantas personas.

Si bien existía estabilidad en el régimen político, también es de advertir que ello favoreció específicamente a los allegados del grupo en el poder liderado por el presidente. Lo que excluyó de cualquier participación efectiva y eficaz a las mayorías. Mismas que fueron parte de aquel círculo vicioso en el cual se detonaron y puntualizaron aspectos de corrupción en distintos aspectos. Tal y como en diversos momentos de la historia mexicana sucedió. Por ejemplo, pudiendo destacar la prácticamente designación del presidente de la República por él mismo, la designación de los grupos que en su auxilio constituirían un aspecto de contrapeso al abuso del poder y la falta de un verdadero orden democrático.

Se dice que el establecimiento hegemónico de un partido generó antivalores como la soberbia, prepotencia, abuso de autoridad, patrimonialización de lo público, demagogia, desvío de recursos públicos. Se convirtieron en patrones de conducta de manera permanente en México. Aún y cuando hubo alternancia posterior en el poder.

En periodos más actuales de la historia de México se dio paso, conforme al sistema jurídico político, a la alternancia en el poder. Un partido político distinto<sup>140</sup> tomó la batuta del país al estar centrados en la presidencia de la república. Sin embargo, se anota que los periodos presidenciales

se caracterizaron por la colocación masiva de empresarios en los cargos públicos. La lógica empresarial contribuyó entonces a desvirtuar el espíritu de servicio público. La lógica empresarial dañó el alma del servidor público y su objetivo de trabajar por “el bien general” o “el bien común”. Sustituyó el bien interno por el espíritu del capitalismo, consistente en hacer dinero y enriquecerse a como diera lugar desde el servicio público.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Partido Acción Nacional ganó las elecciones a la presidencia de la República para los periodos gubernamentales 2000 – 2006 y 2006 – 2012.

<sup>141</sup> Bautista, Óscar Diego, *Quinientos Años... op. cit.*, p. 13.

De esta etapa se conocen diversos episodios en los que se ilustra la corrupción en otro ámbito más. Una de las acciones más comentadas fue el hecho de que los servidores públicos de primer nivel aumentaron sus sueldos de manera impactante bajo el argumento de que en la iniciativa privada su sueldo era superior al tabulador existente respecto del servicio público, así como por otras condiciones con las que trataban de justificar, temas como el de amigos de Fox, el Toallagate, el monumento denominado “Estela de Luz” (llevando implícito el esquema de corrupción en la contratación pública), el concepto de moches en los trámites en el legislativo relacionado con los trámites para agilizar los recursos públicos asignados a determinadas instituciones públicas.<sup>142</sup>

Esta serie de acontecimientos tuvo una relevancia en el surgimiento de nuevas ideas en cuanto a la conformación de un nuevo sistema jurídico para evitar el abuso del poder en sus diversas vertientes. Una de ellas es el tema relativo a la corrupción del gasto público. No es casualidad que hubiesen sido tipificadas diversas conductas como delito, lo que podemos advertir de la lectura del Código Penal Federal vigente en México en su título décimo titulado “Delitos por hechos de corrupción” y el artículo 214 referente al delito de ejercicio ilícito de servicio público. De manera más específica en el ordinal 217 del Código de referencia contempla el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades y advierte que comete dicho delito el servidor público que ilícitamente otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios con recursos públicos.

Sin que sea ese el único ámbito en donde se desprende la tipificación de diversas conductas, habría que recordar precisamente que la generación de las

---

<sup>142</sup> *Idem.*

normas o su modificación se va desarrollando conforme a las necesidades que van surgiendo en la sociedad. Sin duda alguna, por cuestión política, por cuestión de proselitismo o cualquier otra, es que se ha ido estableciendo un contexto general contra la corrupción que pretende erradicarla. Sin embargo, se considera que aún hay mucho que hacer al respecto, ya que si bien surgen disposiciones que establecerían un impacto positivo en dicha encomienda, también de la misma manera irán ajustándose las prácticas de los servidores públicos corruptos.

Finalmente, se establece que

con el proceso de transición política y la alternancia del poder ha tenido lugar, por decirlo de alguna manera, una “democratización de la corrupción” en los diferentes partidos políticos. En lo que va del siglo XXI, el poder ya no lo ejerce como antaño un solo partido: el PRI. En este lapso, nuevos partidos en el poder conforman la geografía política de México: el PAN, el PRD y Morena. En cualquier caso, sus miembros proceden de la misma escuela y realizan prácticas corruptas similares. Todos tuvieron la misma madre.<sup>143</sup>

Es así que podemos identificar como un factor social en relación con la corrupción el nacimiento de la codicia por tener bienes y utilizando la posición social pública. Abuso que implica precisamente el hecho de ambicionar ciertas condiciones de vida aun y cuando esto tenga un matiz de ilicitud y de falta moral. Empero, el detalle final de mayor trascendencia es que resulta ser una práctica que ha sido parte de la historia de México desde la Colonia y hasta los tiempos actuales. Es decir, es un modo de costumbre heredada o transmitida. Ha sido incesante con todo y los efectos en los derechos humanos, mismos que conforme a su propia

---

<sup>143</sup> *Idem.*

naturaleza, la cual se describe en el siguiente subcapítulo, no deberían ser sometidos a condiciones formales o informales.

## II.2. DERECHOS HUMANOS. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Hablar de los derechos humanos trae consigo una serie de ideas relativas al desarrollo integral de las personas. Entendemos que han sido diversos sucesos y factores de la humanidad que nos han llevado a la necesaria y estricta implementación de diversos sistemas y dinámicas para plantear su observancia plena y oportuna. Incluso, en su evolución se han ido implementando esquemas de responsabilidad para quienes vulneren dichos derechos.

Carbonell señala que

la expresión de derechos humanos es mucha más moderna que la de garantías individuales y es la que se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de derechos fundamentales, dado que de esa manera se habría mantenido y puesto en evidencia de forma indubitable la diferencia que existe entre derechos humanos y derechos fundamentales.<sup>144</sup>

Por otro lado, Cabrera refiere respecto de los derechos humanos que

Estos derechos tienen una larga historia, que se puede rastrear desde las diferentes doctrinas que se aborden y desde la perspectiva de diferentes doctrinarios, pero todos tienen en común elementos que desde el punto de vista subjetivo se

---

<sup>144</sup> Carbonell, Miguel, *Los Derechos Humanos, Régimen Jurídico y Aplicación Práctica*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, 2016, p. 2.

relacionan con la búsqueda de lo que en la doctrina platónica ya se enunciaba como la felicidad del ser humano.<sup>145</sup>

Es de advertir en tal sentido, que la referencia a los derechos humanos tendrá una connotación que implica necesariamente la búsqueda del bienestar y de la felicidad de los seres humanos. En dicha búsqueda necesitará la sociedad hacer respetar dicho anhelo desde el ámbito gubernamental, como desde el de los gobernados. No debemos dejar de lado la realidad de que finalmente en muchos casos, las acciones de los gobernados implican consecuencias que de manera indirecta trascienden a la esfera de prerrogativas inherentes a las personas.

En cuanto a los antecedentes y evolución de los derechos humanos, Cabrera establece que, a lo largo de la historia, y de manera concreta después de la segunda guerra mundial, se habla mucho acerca de los mismos. Incluso, señala que en gran parte de los países latinoamericanos se han llevado a cabo reformas en este sentido.

Es importante el cuestionamiento planteado en la obra referida en cuanto a proyectar nuevamente y en todo momento los cuestionamientos sobre los derechos humanos sobre lo que son, en qué consisten, cuál es su alcance, pero principalmente, cuál es la trascendencia en el ámbito jurídico, cuáles las repercusiones en la población, hasta dónde realmente estamos generando un proceso cultural en el que todos los grupos sociales del país se encuentren de alguna forma vinculados en su divulgación. Es esta serie de cuestionamientos lo que involucra a todos los sectores de la sociedad, y principalmente al gubernamental, a desarrollar toda su acción en estricto apego a las prerrogativas inherentes a las personas. En tanto tengamos clara la respuesta a cada una de las

---

<sup>145</sup> Cabrera Dircio, Julio, *op. cit.*, p. 77.

interrogantes que se han planteado por Cabrera, tendremos la noción real de lo que implican en beneficio de la sociedad.

De ahí la importancia de los derechos humanos para la conformación de los sistemas jurídicos tanto nacional como internacional. Tratar de derecho, como ya lo hemos comentado, implica la generación o implementación de reglas formales que soportaran las circunstancias de vida que se van presentando en las sociedades, mismas que de acuerdo a las diversas acepciones que nos otorga el diccionario de la Real Academia Española las podemos entender como el conjunto de personas, pueblos o naciones que conviven bajo normas comunes. Así también, como aquella agrupación natural o pactada de personas, organizada para cooperar en la consecución de determinados fines. Una consideración simple que para fines de nuestro trabajo resulta importante y sustancial.

Conforme a lo anterior, tenemos elementos interesantes que se conjugan para darle efectividad a la condición de mayor beneficio común dentro de una sociedad. Tenemos al ser humano como pilar de dicho contexto y los sistemas de organización que desde la historia se generaban. De ahí que tengamos pueblos, naciones, gobiernos, imperios y otros tipos más de formas de congregación que surgieron desde tiempos históricos, hasta lo que hoy podemos ubicar como un enfoque moderno de sociedades incluso de orden internacional y regional como el caso de la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, entre otros. Ha resultado necesario siempre tener orden a través de reglas escritas o acatadas con base en criterios de moralidad o imposición en algunos casos, así como reglas oficiales bien determinadas. No obstante, al fin sociedades y al fin sistemas de regulación que les resultan necesarios para vivir en armonía, aun y cuando algunos se encuentren subordinados a otros.

Por otra parte, el diccionario panhispánico del español jurídico define al Derecho como el conjunto de principios, normas, costumbres y concepciones

jurisprudenciales y de la comunidad jurídica, de los que derivan las reglas de ordenación de la sociedad y de los poderes públicos, así como los derechos de los individuos y sus relaciones con aquellos. De igual forma, nos genera también dicha fuente la ilustración de lo que debemos entender como derecho, desde la perspectiva de una asignación a la persona, y señala que consiste en una prerrogativa o facultad de una persona reconocida por el ordenamiento jurídico o derivada de relaciones jurídicas con otros sujetos.

De tal forma, enfocándonos al punto central del tema que nos ocupa en el presente apartado, haremos mención a la definición que nos aporta la misma fuente de consulta respecto de lo que son los derechos humanos. Sin que por eso podamos observar las diversas definiciones que podemos ubicar de distinto origen en relación a dicho término. Refiere que los derechos humanos son el conjunto de derechos inherentes a todas las personas derivados de su propia naturaleza en cuanto el hombre es un ser intrínsecamente social. Ello permite el libre desarrollo de su personalidad.<sup>146</sup>

Conforme a lo anterior y atendiendo al tema que nos interesa y se desarrolla, debemos tomar en cuenta lo que hemos aprendido respecto de la integración del Estado. El multi referido diccionario panhispánico del español jurídico establece la relación entre el Estado y el contexto internacional. Señala que es sujeto del derecho internacional dotado de un gobierno o poder soberano que ejerce su autoridad sobre un territorio determinado, y de la población que lo habita. Son las condiciones geofísicas y demográficas para que exista. Se relaciona con otros sujetos conforme a las reglas de ese ordenamiento. Destaca de igual forma la relación de elementos que el Estado, como toda persona de derecho internacional

---

<sup>146</sup> <https://dpej.rae.es/lema/derechos-humanos>

debe reunir: población permanente, territorio determinado, un gobierno, y la capacidad para entrar en relaciones con los demás Estados.<sup>147</sup>

De tal manera, todos estos elementos que hemos definido o referido nos llevan a pensar en las condiciones que se generan a partir de que se van conformando sociedades. Mismas que deberán auto regularse para lograr una armonía de beneficio social. En esa forma, entendiendo que la emisión o implementación de normas refleja en la mayoría de los casos el comportamiento humano, es necesario entonces tomar en cuenta los distintos factores que tienen influencia en la generación de las normas: sin duda alguna, lo más relevante, el bloque de derechos humanos que a raíz de sucesos tan violentos y abusivos que derivaron en guerras de índole mundial han ido permeando por el trabajo de diversas personas que han luchado para ello. Hasta lograr hoy en día que dicha línea de prerrogativas humanas sea la perspectiva con la que se han de mover los Estados y las instituciones que emerjan de sus estructuras propias gubernamentales.

Esta última parte suena interesante en tanto en que se puede tener la percepción de que tal vez el contexto del Estado era de índole superior sobre cualquier sujeto y derecho. Un ejemplo de ello se puede ilustrar, aunque no necesariamente derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que tuvo lugar en México, en los decretos expropiatorios en los que tajantemente se definió que el interés público por la causa de utilidad pública se anteponía al interés particular de los afectados. Criterio que con el paso del tiempo fue modificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana para

---

<sup>147</sup> Artículo 1 de la Convención Sobre Derechos y Deberes de los Estados

establecer que necesariamente tendrá que respetarse el derecho a la seguridad jurídica de las personas para ese tipo de actos de la autoridad ejecutiva.<sup>148</sup>

De tal manera, resulta importante entonces considerar que hoy en día la estructura y funcionamiento de los aparatos gubernamentales internos de las Naciones, así como respecto de los organismos internacionales, cualquiera que sea su ámbito de trabajo, deberán tener la tendencia incesante de protección a los derechos humanos, mismos que servirán de parámetro para estructuras de disposiciones internacionales como las propias convenciones, tratados, protocolos, declaraciones en el ámbito internacional, así como lo correspondiente a las Constituciones de cada Estado en los cuales se deberá plasmar lo necesario para cumplir con la observancia, garantía, respeto, protección y restablecimiento de las prerrogativas inherentes a la persona humana.

Los derechos humanos tienen una gran relevancia para la construcción del derecho tanto interno como internacional. El derecho mismo ha dado origen al propio Estado, a sus leyes, a sus estructuras administrativas, a las funciones y atribuciones de cada funcionario o servidor público, llámense presidentes, ministros, secretarios, legisladores, jueces, entre otros. A nivel internacional da pie a la estructuración y funcionamiento de distintos organismos que incluso resulta importante señalar. Han sido establecidos para perseverar en la protección de los derechos humanos, por lo que también implican la cimentación y desarrollo de los mismos.

Como ejemplo tenemos el caso de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Instituciones de gran relevancia cuyo origen deriva del establecimiento de reglas

---

<sup>148</sup> Girón Loya, Renato, *La garantía de Audiencia en la Expropiación*, V/lex, 2015, <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/garantia-audiencia-expropiacion-582240102>

formales consideradas como parte del derecho internacional. Al respecto, no debemos olvidar que precisamente la Comisión referida es un órgano de la Organización de los Estados Americanos cuya finalidad desde su creación fue promover la observancia y la defensa de los derechos humanos. Así como en materia de constituirse como órgano consultivo de la propia organización en la materia concreta. Al igual que dicha Comisión, existe la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuya función jurisdiccional ha sido fundamental para ir reestableciendo la observancia plena de los derechos humanos en cualquier movimiento que realice la administración pública de un Estado miembro.

Importante resulta en consecuencia que el factor sustancial que implican los derechos humanos como línea de construcción del derecho, también implica una ponderación de las circunstancias en tanto que, si bien existen los derechos humanos como prerrogativas de las personas, también debemos estar conscientes que existen límites respecto del ejercicio de los mismos: el respeto o no afectación al derecho de otras personas.

Lo que se trata de exponer es que el sentido del derecho debe implicar una regulación de conductas tanto para el Estado como para las personas. Incluso en contra de su voluntad, en ciertos casos. No es desde luego una circunstancia de agravio, sino más bien, la imposición de límites que resulta necesario establecer para generar una armonía de convivencia social. De ahí que tenemos la relación también entre lo que es derecho y la obligación jurídica que emerge del mismo.

Otro aspecto también implicado en el presente es la relación de la moral con el derecho. Es un vínculo directo en cuanto que se considera que la moral lleva un sustento para dar origen a las normas jurídicas. Se ve reflejado en la circunstancia que limita la conducta de la libre elección de la persona por ciertas obligaciones jurídicamente establecidas.

El esquema o bloque de derechos humanos tiene una gran relevancia para el sistema jurídico interno, como en el caso de México; y a su vez, en el plano internacional, tal y como hemos comentado el caso regional interamericano. De tal forma que debemos hacer notar en ese sentido, que las normas también pueden estar clasificadas conforme a su origen y al ámbito de aplicación. Es importante comentar que de acuerdo a la materia que se pretenda regular se darán las condiciones para que tengan una verdadera efectividad.

Por lo tanto, a manera de ejemplo señalamos que la regulación en materia de derechos humanos tendrá una real influencia sobre diversas ramas del derecho respecto de las cuales podemos incluso señalar que habrá normas que solo regulen ciertos casos concretos que se sitúen en sus hipótesis. Mientras tanto, solo se tratarán de normas vigentes más no de aplicación u observancia obligatoria, tal y como si sucede en el caso de los derechos humanos, que no podrán dejarse aisladas bajo ninguna condición de ignorancia legal. De ahí la importancia e influencia de los derechos humanos en la conformación y reestructuración de los sistemas jurídicos a nivel mundial y en el plano internacional de igual manera.<sup>149</sup>

Conforme a Delgado Fernández, hablando de la teoría referente a los derechos humanos tenemos que

Del análisis de la Teoría Iusnaturalista concluimos que la existencia de los derechos humanos se justifica en la propia naturaleza humana (Ius y Natural). Entendemos que los derechos humanos no son algo que se elabora, sino una realidad preexistente que comprende a todos los hombres por igual sin distinción alguna por razón de raza, sexo, condición social o religiosa. El Derecho racionaliza y da

---

149

[https://www.academia.edu/6574051/28490884\\_El\\_Concepto\\_de\\_Derecho\\_Herbert\\_Hart](https://www.academia.edu/6574051/28490884_El_Concepto_de_Derecho_Herbert_Hart)

fundamento a ese espíritu ínsito en la naturaleza del hombre. La crítica se basa en que el concepto de naturaleza humana no es suficiente para justificar la dignidad humana, puesto que es la persona quien actúa y asume los deberes, no su naturaleza.<sup>150</sup>

Esta referencia nos pone en un estado de reflexión en el sentido de analizar si los derechos humanos son derechos humanos o jurídicos. Si bien dicha cuestión puede tener divergencia en cuanto al enfoque teórico que se aborde, resulta importante destacar que finalmente el respeto a los derechos humanos no tendrá efectividad alguna, independientemente de la perspectiva con la que se admiren, sino se tiene conciencia de ello. Lo que se pretende señalar es que no necesariamente los Estados que tienen reconocidos en su Norma Fundamental Constitucional las prerrogativas señaladas, son precisamente quienes mayor respeto imprimen dentro de su contexto social.

Al respecto, es importante también destacar, dentro de la perspectiva de derechos humanos, que de igual manera existen actores que no forman parte de las instituciones oficiales del Estado y que sin embargo tienen implicación en la violación de los derechos del ser humano, como pueden ser los grupos armados que son responsables de asesinatos, de actos de violencia, entre otros.<sup>151</sup> Así también, los grupos religiosos que de alguna u otra forma manipulan a las personas desde el punto de vista moral, obligándolos a realizar ciertos actos o a comportarse

---

<sup>150</sup> Delgado Fernández, Cristina, *Los Derechos Humanos antes y después del Tratado de Lisboa*, Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 2018, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=221374>

<sup>151</sup> Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

de cierta manera simplemente por una ideología que no necesariamente se encuentra relacionada con su convicción. Como ejemplo pudiéramos considerar los casos en que los padres de los menores les imponen en muchos casos con rigidez la disciplina y la creencia religiosa. Lo han determinado de manera unilateral violando los derechos de los menores.

Dentro del plano jurídico cualquiera que sea su ámbito de aplicación, debemos destacar precisamente que los derechos humanos aluden a la condición humana. Aun y cuando un sistema no reconozca los mismos en un texto específico deberán ser respetados, protegidos y garantizados en cualquier ámbito. Esto último refiere a la conceptualización de los derechos fundamentales, precisamente a la positivización de los derechos humanos, así como a las garantías que las disposiciones oficiales deben contemplar para realmente hacer efectivos aquéllos.

#### II.2.1. DERECHOS FUNDAMENTALES Y GARANTÍAS

Conforme a lo que hemos mencionado de los derechos humanos, en su relación con los derechos fundamentales y garantías, resulta necesario desglosar para entender su contexto específico. Indica Carbonell en cuanto a establecer una diferencia conceptual entre derechos humanos y fundamentales que “muchas veces se hace referencia a los derechos humanos como expectativas que no están previstas de forma clara en alguna norma jurídica, con el objeto de señalar lo que algunas personas les puede parecer una actuación indebida de las autoridades.”<sup>152</sup>

Podemos percibir que precisamente los derechos humanos para ser respetados no necesariamente requieren de su consideración oficial en un ordenamiento, incluso fundamental o supremo. Sino que aún y cuando no se encuentran establecidos en un ordenamiento de orden nacional o internacional,

---

<sup>152</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 3.

podemos exigir su respeto de aquellos en los que la responsabilidad se encuentra involucrada.

La relevancia en el ámbito social de los derechos fundamentales implica un escenario que tradicionalmente se enfoca en el desarrollo de las atribuciones de las instituciones oficiales del Estado, regulando los distintos aspectos y cuya tendencia es que pueda permear en todas las actividades oficiales como lo es la función legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional sin apartarse del aspecto derivado de los derechos fundamentales. Sin embargo, es importante también recalcar la parte de responsabilidad que corresponde a la sociedad. Por tanto, Pérez Jaraba menciona que

las libertades y derechos fundamentales actúan como límites materiales que la dignidad humana impone al poder público y a la colectividad en general. El papel funcional como límites de lo que se puede decidir, se manifiesta, por tanto, en las relaciones del ciudadano con el Estado y de aquellos entre sí. De ahí, su indiscutible eficacia horizontal en las relaciones entre particulares, cuyos actos, negociables o no, con repercusión para terceros no podrán desconocer nunca su contenido esencial.<sup>153</sup>

Como lo hemos señalado, los límites de responsabilidad que se generan a partir del aspecto de los derechos humanos y fundamentales abarcan la acción u omisión de los propios particulares. Se considera que los mismos no implican un factor ilimitado en su disfrute. Si bien impone límites de actuación para las instituciones públicas o autoridades, también los gobernados tienen que observar los límites interpersonales que se despliegan en sociedad, ya que no se podrá tener

---

<sup>153</sup> Pérez Jaraba, María Dolores, *Teoría de la Mediación y Derechos Fundamentales. La mediación en el Ámbito Familiar*, Tesis de doctorado, Jaén, Universidad de Jaén, 2017, p. 22.

una libertad absoluta en su ejercicio si dicha circunstancia de amplitud y sin límites afecta a terceras personas.

El término de derechos fundamentales al que refiere por Carbonell aparece en Francia (*droits fondamentaux*) a finales del siglo XVIII dentro del movimiento que culmina con la expedición de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En sentido moderno, toma relieve sobre todo en Alemania bajo la denominación de *grundrechte* adoptada por la Constitución de ese país en 1949.<sup>154</sup>

De igual forma, anota dicho autor en la misma obra que “las fronteras conceptuales de los derechos humanos son menos precisas que las que tienen los derechos fundamentales”<sup>155</sup> Lo que ha encaminado a que se escriba desde diversas perspectivas de los derechos humanos por distintas ramas o ciencias de estudio. Empero, cuando se toca el tema de derechos fundamentales se centra básicamente en el análisis o estudio por parte de juristas prácticamente. Situación que conlleva cierta especialización cuando se habla de ello, ya que el terreno de su desarrollo y aplicación pareciera estar vinculando únicamente cuestiones específicas de orden jurídico.

Otro punto más que se estima importante resaltar es la cuestión de las garantías. En ese orden, debemos tener en cuenta que existe una diferencia entre los derechos (ya sean humanos o fundamentales, como lo señala Carbonell) y las garantías. Los derechos humanos tienen un aspecto sustantivo; en tanto que al referirnos a las garantías hacemos referencia a una herramienta de protección utilizada para la defensa de los derechos.

De manera específica, Carbonell señala que

---

<sup>154</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 2.

<sup>155</sup> *Idem.*

La garantía es el medio, como su nombre lo indica, para garantizar algo, para hacerlo eficaz, para devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado. En sentido moderno una garantía constitucional tiene por objeto de reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales.<sup>156</sup>

De igual forma, dicho autor cita a Luigi Ferrajoli en cuanto a que en una de sus obras establece que “garantía es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo.”<sup>157</sup>

En función de lo anterior, resumiendo la parte relativa de una de las obras de Luigi Ferrajoli, se establece respecto a las garantías constitucionales de los derechos fundamentales que

Una necesaria redefinición de la democracia, sobre la base de la redefinición de la soberanía popular, permite concluir que las garantías de los derechos fundamentales son garantías de la democracia. Ésta, por tanto, comprende cuatro dimensiones: las primeras dos “formales”, relacionadas con los derechos-poder de autonomía política y civil; las otras dos “sustanciales”, relacionadas con los derechos de libertad y sociales. Las garantías constitucionales se vinculan con la rigidez de la Constitución y consisten en las obligaciones y las prohibiciones correspondientes a las expectativas positivas o negativas normativamente establecidas. Existen pues, de una parte, “garantías positivas” y “garantías negativas”. De otra parte, cabe distinguir entre “garantías primarias” (la suma de las anteriores) y “garantías secundarias” (de justiciabilidad, las cuales intervienen en caso de violaciones de la expectativa normativa y de sus garantías primarias).<sup>158</sup>

De tal manera, no debemos caer en la imprecisión de confundir los conceptos que hemos abordado de derechos humanos, derechos fundamentales y garantías.

---

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>157</sup> *Idem*.

<sup>158</sup> <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/9954>

En el esquema de orden constitucional vigente en México se encuentra perfectamente bien delimitada la conceptualización y aplicación de dichos conceptos en nuestro sistema jurídico administrativo.

Luigi Ferrajoli en su trabajo intitulado *Sobre los Derechos Fundamentales* establece aspectos que tendrían una subsistencia sustancial hoy en día. Tomando en cuenta que se hace referencia a su trabajo del año 2006 y que guarda relación también con la responsabilidad tanto del Estado en su estructura funcional, como de los propios particulares. Nos plantea algunas interrogantes para destacar la labor de las autoridades en tal aspecto:

¿Cuáles son los derechos fundamentales? y ¿qué hacer frente al desafío del mercado global y los particularismos?”

Con base en estas dos interrogantes, el autor considera que los derechos, que por su importancia deben ser garantizados, son aquéllos cuya defensa es necesaria para la paz, los derechos de igualdad de las minorías que garantizan un pleno multiculturalismo y los derechos que protejan a los débiles frente al más fuerte. El Estado no sólo debe garantizar los derechos fundamentales frente a lo público sino también frente a lo privado, incluyendo los derechos sociales y el marco del derecho internacional para combatir la crisis del constitucionalismo frente a una globalización sin reglas ni controles que acentúa las diferencias entre las personas.”<sup>159</sup>

En el ámbito nacional, internacional, local o global, la caracterización de los derechos humanos y sus garantías le implican a cualquier institución el respetar cabalmente su disfrute por parte de las personas. Por lo tanto, los órganos garantes de su observancia en cualquier ámbito de competencia tendrán la encomienda de

---

<sup>159</sup> Ferrajoli, Luigi, *Sobre los Derechos Fundamentales*, <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n15/1405-9193-cconst-15-113.pdf>

velar por su observancia. Incluso, en relación a acciones u omisiones generadas por particulares que impliquen precisamente la vulneración de los derechos de sus semejantes. Es decir, que hubiesen invadido la esfera de respeto que le envuelve a la persona en concreto.

En el caso particular, nos enfocaremos en el derecho a la salud y la relación que guarda en su objetividad con la corrupción. De manera que trataremos de contextualizarlo en lo general, ya que con posterioridad se comentarán casos que posiblemente engloben violaciones al mismo como efecto de la corrupción en los procesos de adjudicación para adquirir bienes y servicios en el sector salud.

### II.3. EL DERECHO HUMANO A LA SALUD EN EL CONTEXTO DE LA CORRUPCIÓN

En el esquema de la integración y naturaleza del Estado propiamente que se constituye en la actualidad como estado democrático de derecho es importante escuchar a los distintos sectores, ya sean mayoritarios o a las minorías. Siempre con el ánimo de que se pueden ver concretizadas todas o la mayoría de las demandas que deriven de las necesidades sociales.

La salud como un derecho humano exigible al Estado tiene una gran connotación en la vida de las personas. La función oficial de las instituciones gubernamentales tendrá siempre la tendencia a buscar la cobertura plena de tal derecho con todas las circunstancias que le son inherentes. *Máxime* en los tiempos como los que se han vivido por afectaciones específicas, siendo la pandemia por causa del coronavirus un ejemplo claro. En cuanto a dicha circunstancia debemos tener presente que el tema no es menor y que implica factores sociales que pueden surgir como consecuencia del propio comportamiento del ser humano.

Saskia Sassen escribe que

la crisis del coronavirus que estamos atravesando se ha convertido, por sí misma, en una poderosa voz. No nos ha pedido nada, excepto un pedazo, un pedacito de nuestra sangre. Y por ese pedacito estamos pagando un precio muy alto, en el peor de los casos, el precio de nuestra capacidad para sobrevivir. Este actor invisible, que no hace ningún ruido perceptible por los humanos, que no nos deja rasguños en las piernas ni en los brazos, sin embargo, puede matar y matará a una parte nada despreciable de las personas que vivimos hoy en día. En efecto, esto repercute en un mundo más grande que hace que la agresión en las ciudades sea más visible.<sup>160</sup>

La idea de dicha socióloga<sup>161</sup> trae consigo el mensaje que deriva de la presencia de dicho virus de que no podemos seguir organizando nuestras ciudades como se ha venido haciendo hasta ahora. Puntualiza que

esto puede que sea especialmente aplicable en el continente americano y en Asia, con sus grandes tramos de autopistas e ingentes cantidades de automóviles, lo que dificulta que los residentes puedan ir caminando a los lugares a los que necesiten acceder. Las ciudades europeas por lo general son mucho más pequeñas y más manejables... Pero son la excepción en nuestro mundo actual en lo que se refiere a grandes ciudades. Y esto se debe en buena parte a que se originaron a partir de una época anterior en la que la autosuficiencia era un objetivo importante y reconocido y una opción, aunque fuese parcial.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> Sassen, Saskia, *La ciudad y el virus*, 2020, <https://www.iberdrola.com/shapes/saskia-sassen-crisis-coronavirus>

<sup>161</sup> Saskia Sassen es socióloga, escritora y profesora de sociología de la cátedra Robert S. Lynd en la Universidad de Columbia (New York). Premio príncipe de Asturias de Ciencias Sociales, 2013 y premio CLACSO, 2018.

<sup>162</sup> Sassen, Saskia, *op. cit.*

Sin duda que en dicha afirmación se involucra la capacidad, idea y eficacia de las acciones de cada uno de los gobiernos que tienen a su cargo el desarrollo social. En ese sentido, tenemos la existencia de países en donde las decisiones gubernamentales se centralizan. En otros, las decisiones pueden tomar un tinte regionalizado basado en las autoridades locales. No obstante, bajo la dinámica de vida de la sociedad tenemos necesariamente que aceptar el hecho de que en un mundo globalizado los efectos de las acciones que se generen en un punto del planeta tendrán repercusión necesaria en cualquier otra parte del mismo, como lo hemos vivido por la pandemia derivada del COVID 19.

Es importante conocer todo el tratamiento que se le da al derecho a la salud tanto a nivel interno como internacional, contemplar los parámetros mínimos que debe comprender el Estado para enrolar un sistema óptimo de salud que garantice a toda la sociedad el disfrute del mismo. Sin embargo, podemos encontrarnos con la realidad de que al no existir verdaderos parámetros uniformes a nivel internacional que vislumbren un sistema específico de sistema de salud, será complicado poder tener parámetros de exigencia basados en un aspecto aplicable de manera general.

En su caso, el sistema jurídico mexicano establece diversos aspectos en relación al derecho humano a la salud, identificando los criterios para garantizar su eficacia y efectividad. El propio Tribunal Supremo de la Nación ha emitido criterios que vienen a indicar los estándares bajo los cuales se debe observar su aplicación.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido un criterio derivado de la falta de entrega oportuna de medicamentos a una persona por parte de una de las instituciones de seguridad social esencial en nuestro sistema de salud. Nos referimos al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Resulta importante desglosar los siguientes puntos de dicho criterio<sup>163</sup> que se refiere a los criterios que deben valorarse para efectiva garantía del derecho humano a la salud. Las autoridades responsables de prestar asistencia médica y tratamiento a los pacientes usuarios de alguna institución que integre el Sistema Nacional de Salud deben garantizar dicho derecho apegándose a los criterios que se mencionan.

- Subjetivo. De acuerdo con el cual el Estado deberá actuar con el fin de procurar el tratamiento terapéutico y farmacéutico del paciente, ya sea para lograr su reversibilidad o curación. De existir un diagnóstico con enfermedad crónica y/o degenerativa, garantizar el tratamiento necesario para el control de su sintomatología. Lo anterior incluye también lo relativo a control del deterioro de su integridad física y psíquica, es decir, tomando en cuenta el estado de salud del paciente, así como sus requerimientos clínicos y médicos;
- Objetivo. Con base al cual el Estado deberá garantizar que el tratamiento sea adecuado. De tal forma que si un paciente requiere de algún medicamento, éste contenga las sales originales o genéricas que conserven la biodisponibilidad y bioequivalencia de las sales originales para su efectividad;
- Temporal. De acuerdo al cual el Estado deberá garantizar que el tratamiento del paciente se garantice de forma oportuna, permanente y constante siempre que se requiera; e
- Institucional. En relación con el cual el Estado debe garantizar que las unidades médicas o instituciones de salud que se encarguen de la

---

<sup>163</sup> Registro digital 2022888, Semanario Judicial de la Federación, tesis aislada 2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

garantía del tratamiento lo hagan de conformidad con los estándares más altos de tecnología y especialización médica.

Entonces, el máximo Tribunal de México, a través de una de sus divisiones, ha puesto en el campo de la administración pública en vía de interpretación de las normas y principios aplicables a los derechos humanos. En consecuencia, no debería haber duda de los parámetros que como mínimo deberán observar las instituciones correspondientes en materia de salud del país.

Gómez Franco<sup>164</sup> establece como referencia de los antecedentes del derecho a la salud que

En el tránsito a la modernidad el derecho a la salud no existía, sino que formaba parte de la beneficencia, como tampoco se había formado todavía la idea contemporánea de los derechos humanos, ni se habían construido estos en el Derecho. La sociedad europea de Estados se desvincula de la tutela papal desde Westfalia, lo que lleva a un periodo en el que se inicia el inter de los derechos humanos, con la formación lenta y progresiva de sus primeros antecedentes.<sup>165</sup>

Así también, apunta que

Hay que precisar que el tiempo de los derechos es distinto en los derechos internos y en el Derecho internacional. En los primeros, como señala tiene relación con el nacimiento del Estado liberal y del Estado social, respectivamente. En el Derecho

---

<sup>164</sup> Gómez Franco, Tomás, *La Protección de la Salud desde la Perspectiva de los Derechos Humanos*, Tesis de doctorado, UNED-Facultad de CC. Económicas y Empresariales-Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública, 2015, p. 26-32.

<sup>165</sup> *Idem*.

internacional el tiempo de la internacionalización de los derechos fundamentales es distinto. La internacionalización es reciente.<sup>166</sup>

### Continuando con el argumento

Un aspecto a considerar desde el derecho positivo es, cómo el derecho a la salud, integrado en los Derechos Humanos, se inserta en los sistemas constitucionales de los países. No existe mucha literatura en este sentido, quizá una de las publicaciones más recientes y completas acerca del estatus del derecho a la salud en los ordenamientos constitucionales es el estudio de 191 países de Heymann et al. (2013). Entre las conclusiones que obtienen, destaca que, a pesar del reconocimiento en el derecho internacional en distintos convenios, en muchos de los países estudiados que son miembros de Naciones Unidas, el derecho a la salud se encuentra ausente en el marco constitucional. La manera de incorporarse a los derechos nacionales varía, en lo que se refiere al grado de protección, en cuanto a la definición del propio concepto del derecho a la salud y en la población objeto de protección.<sup>167</sup>

Considerando los textos que cita el autor Gómez Franco, se define un panorama en donde volvemos a encontrar que la definición del derecho a la salud conlleva la consideración como un derecho humano. La condición para implementarse administrativa y jurídicamente dentro de un Estado, difiere en cada nación, así como del plano global, lo que nos remite entonces a considerar que cada una de las administraciones públicas que resulten a cargo del espacio correspondiente podrán tomar en cuenta sus propias consideraciones basadas en la interpretación con perspectiva de derechos humanos.

---

<sup>166</sup> *Idem.*

<sup>167</sup> *Idem.*

A lo anterior debemos sumarle diversos factores que implican la posibilidad o no de que se vuelva sostenible la prestación o atención del derecho humano a la salud, factores oficiales que permiten establecer que si no hay presupuesto público se complicará para un Estado otorgar dicha atención. Desgraciadamente, también podemos encontrar factores no oficiales que lo vuelven incluso imposible. Uno de ellos es la conducta indebida de quienes administran los recursos y los sistemas de salud. En otras palabras, corrupción con sus probables consecuencias en perjuicio de los derechos humanos. Por lo tanto, es fundamental contar con reglas formales suficientes y necesarias para lograr dicho objetivo.

Ahora bien, las condiciones que se advierten de la corrupción en relación al derecho humano a la salud, desafortunadamente no son privativas de cierta región, lo cual trataremos de ilustrar en el siguiente capítulo en el que se aborda a un análisis individualizado de los sistemas existentes en tres países diversos.

## **CAPÍTULO III**

### **EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE SALUD, LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, Y EL IMPACTO EN EL DERECHO HUMANO A LA SALUD: ESPAÑA, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO**

Ante todo, la hipótesis que se ha planteado respecto de la relación entre la corrupción en la contratación pública y la satisfacción del derecho a la salud, tiene precisamente como variables la corrupción, la contratación pública y el derecho humano a la salud dentro de un marco analítico más no comparativo entre éstos, lo que nos enfocó en sistemas vigentes en otras naciones, en este caso España, Chile y Colombia. Ante dichos escenarios, podemos cuestionarnos también sobre ¿cuál es la incidencia o relación que existe entre la corrupción en la contratación pública y la satisfacción del derecho a la salud?

Así, en el presente capítulo ofreceremos un esquema de análisis y no comparativo del sistema jurídico y administrativo que ha existido en dichos países respecto al escenario de corrupción y derechos humanos en torno a la contratación pública. Por ende, buscaremos analizar los ámbitos que se consideran importantes para efecto del presente trabajo.

Específicamente, los puntos a descifrar son: el ámbito de percepción de la satisfacción a la salud; la operación de los sistemas de salud instituidos; valoración de la sociedad respecto al sistema de salud; el estado que actualmente se vive respecto de la corrupción en el sector salud en relación con la contratación pública; así como la posibilidad de ilustrar casos emblemáticos de corrupción en dicho ámbito.

Adicionalmente, diremos que tales aspectos se plantean con el fin de entender la operación de los sistemas de salud respectivos para identificar los elementos que los componen de manera general y quizá comprender el por qué

algunas estructuras administrativas tienen más eficiencia que otras con relación a la eficacia en la ejecución del presupuesto público.

Por lo tanto, es importante entender en esa línea, la posibilidad real de acceso a la salud derivado de las acciones gubernamentales, así como el saber qué tan equilibrada se encuentra la distribución de atención a la salud en la sociedad, la satisfacción poblacional o la falta de cobertura proporcional. Lo que puede llegar a representar un costo insuperable en cierto número de gobernados, ya que en muchas ocasiones esto conlleva el que los usuarios de los servicios médicos públicos, por ejemplo, no reciban a través de dicho sistema una atención completa en el ámbito de salud.

De forma ilustrativa, podemos quizá decir, a reserva de lo que nos arroje la investigación más adelante, de la imposibilidad incluso de poder proporcionar los medicamentos prescritos a los usuarios o la falta del equipo médico para alguna intervención quirúrgica. Siendo diversas situaciones de condición social y económica que surgen al respecto, y que determinan los aspectos de percepción respecto al acceso a la salud.

Del mismo modo, resulta interesante hacer alusión a los principios establecidos en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud,<sup>168</sup> en virtud de que son los que predicen que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social. Más no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Así también, considerar que el goce máximo de salud que se puede lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

---

<sup>168</sup>Organización Mundial de la Salud, *La OMS mantiene su firme compromiso con los principios establecidos en el preámbulo de la Constitución*, [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf)

Adicionalmente, se hace referencia al artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>169</sup> que textualmente señala que la condición de todos los seres humanos es nacer libres e iguales en dignidad y derechos. Dotados como están de razón y conciencia deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

En relación a lo anterior, el dispositivo veinticinco de dicha Declaración nos remite al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado mediante el cual se le asegure, incluida su familia, entre otros, la salud y el bienestar, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, así como el seguro en caso de enfermedad, incluyendo la prerrogativa para el caso de la maternidad y la infancia respecto a cuidados y asistencia especiales.

En tal sentido, podemos observar que la situación que debe prevalecer en un Estado que se jacte de atender debidamente el tema de salud pública, tiene que ver precisamente con establecer políticas que no tan solo propongan sistemas preventivos y correctivos de salud, sino que deberán también buscar que el derecho humano a la salud se colme de manera justa y equitativa. O sea, que podemos entender que deberá conocer objetivamente las necesidades en materia de salud de cada región del país y distribuir la atención de manera eficaz.

Podemos advertir también, conforme a las condiciones de diversos sistemas de salud, que tal y como se ha señalado en cuanto a la percepción de lo que implica entender qué es la salud en torno a la enfermedad, lo cual se ha comentado que en múltiples casos ello depende de cómo se pretenda definir o conceptualizar por la propia gente relacionada con los padecimientos. De ahí la importancia del señalamiento de que “la enfermedad es una dolencia personal y también una

---

<sup>169</sup> Naciones Unidas, *Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano*, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

construcción social y cultural ya que cada sujeto vive la enfermedad según sus características individuales y la construcción sociocultural particular del padecimiento, siendo su comportamiento para el cuidado o recuperación de su salud, singular y dinámico.”<sup>170</sup>

Así, para conocer sobre la eficacia de un sistema de salud debemos involucrar al análisis la estructura pública encargada de tal responsabilidad, ya sea directa o indirectamente: regulando la prestación del sistema de salud, también a través de instituciones privadas, las que no por dicha condición escapan de la observancia de un sistema jurídico prevaleciente en toda la nación.

Lo anterior lleva implícito de igual forma que las instituciones privadas en materia de servicios relacionados con la salud serán acreedoras a las responsabilidades y las sanciones que correspondan, conforme al sistema jurídico. Lo que ocurre, como lo veremos, en el caso del sistema en el Reino de España (España), la República de Chile (Chile), República de Colombia (Colombia) y los Estados Unidos Mexicanos (México).

Por lo tanto, resulta importante, bajo una perspectiva singular, el poder analizar la operación de los sistemas de salud y su función en relación con la corrupción. Analizarlos de tal forma que se pueda tener una percepción de que los mismos se encuentren apartados de dicha problemática en el ámbito gubernamental. Por ende, se señalaría si el tema de la satisfacción en el sector de salud desde el enfoque de los derechos humanos tendría influencia de las acciones

---

<sup>170</sup> Sacchi, Mónica *et. al.*, *Percepción del Proceso salud-enfermedad-atención y aspectos que influyen en la baja utilización del Sistema de Salud, en familias pobres de la ciudad de Salta*, p. 271. <https://www.scielosp.org/pdf/scol/2007.v3n3/271-283/es>

u omisiones que se generen indebidamente en el sistema de compras de los bienes y servicios para el sector público de salud.

Con respecto a lo anterior, se considera en principio, y a reserva de verificar con el análisis específico que se hará al respecto, que a Chile probablemente podríamos identificarlo con un enfoque estructural similar al de México en cuanto a su sistema de salud y, en algunos aspectos, a su sistema de compras y contratación de servicios en el sector público, o al menos estimarlo como un sistema adaptable con mayor facilidad al esquema mexicano. Consideremos la referencia de Miguel Jorquera en el siguiente sentido respecto de dicha Nación:

Cada vez más el sistema de compras públicas es considerado como una herramienta de gobernanza estratégica para los gobiernos. Sin embargo, este sector presenta características que lo hacen vulnerable al fenómeno de la corrupción y aquello pone en riesgo todos los potenciales beneficios que puede producir en distintas áreas de la economía. Aquello ha planteado la necesidad de buscar constantemente formas de perfeccionar su funcionamiento, lo que se ha visto reflejado en el desarrollo de estudios por parte de distintos actores, los cuales han avanzado en diversas propuestas. Una de ellas ha sido hacer uso de la big data que se origina en las plataformas electrónicas de compras públicas para determinar potenciales riesgos de corrupción.<sup>171</sup>

De tal forma, vemos en principio que se van estableciendo ciertos elementos que reflejan alguna problemática en el esquema de la presente investigación, en virtud de que implica aspectos de corrupción y contratación pública, así como la

---

<sup>171</sup> Jorquera, Miguel, *Compras Públicas y Big Data. Investigación en Chile sobre índice de riesgo de corrupción*, Banco Interamericano de Desarrollo-Espacio Público, 2019, p. 4.

posibilidad de ir enfocando posibles soluciones apoyadas en un entorno digital técnico. Precisamente una de las herramientas que se han pretendido utilizar para hacer frente a las conductas indebidas de corrupción en la administración pública, apoyándose en la tecnología precisamente para ir acotando espacios que deriven en acciones de tal naturaleza.

En lo que a México respecta, el tema de la contratación pública no se percibe alejado de una conducta indebida entre gobernantes y gobernados en un afán de obtener circunstancias favorables, principalmente de índole económico. Cambero Guillermo cita precisamente que “la práctica de adjudicaciones y celebración de contratos en el sector público en México se ha convertido en un hábito que predica la corrupción, y ha estado influenciada por la reiterada falta de rectitud.”<sup>172</sup>

Así mismo, cabe señalar que la percepción en tal aspecto referido sobre México se involucra con la circunstancia de su organización política federal. Lo que refleja un bloque de estados y leyes<sup>173</sup> de diverso nivel que vuelven aún más complicada la posibilidad de tener control del gasto público sobre todo el territorio. Es menester un aparato mayor precisión en la fiscalización, que no necesariamente por ello sería más efectivo.

Ante tal cuestión, y tomando en cuenta la diversidad de acciones y omisiones que son estimados como hechos de corrupción, debido a la variada tipificación en cada Entidad en México. Si bien pudieran coincidir en algunas conductas concretas, resulta suficiente tal circunstancia para buscar inclinarnos al establecimiento de un

---

<sup>172</sup> Cambero Quezada, Guillermo, “Evoluciones Recientes de la Contratación Pública en México”, IUSTA, núm. 42, enero-junio de 2015, p. 47. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/2481/2417>

<sup>173</sup> Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sistema normativo con factores de control y equilibrio legal de índole general tendiente a una mayor eficacia en todo el espacio territorial.

Además de lo anterior y en seguimiento a la inquietud de establecer un esquema de análisis de las condiciones para la contratación pública en relación con la corrupción y su incidencia en el derecho a la salud, estudiaremos el caso de España, punto importante dentro de un esquema global en virtud de que precisamente las diversas directrices que convergen en el sistema de la comunidad europea, pudieran estar reflejadas en un número más amplio de propuestas o condiciones para un mejor desarrollo de los procesos que se generan en cada país miembro.

Con relación a dicha situación, podemos advertir de acuerdo a ciertos textos, que “el análisis de la nueva regulación española de contratos del sector público exige conocer las condiciones exigidas por la necesaria incorporación de las Directivas de cuarta generación de contratación pública que contienen una novedosa regulación en clave de visión estratégica.”<sup>174</sup>

En efecto, resulta trascendente tomar en cuenta que la regulación española tiene diversos matices que hacen coincidir ideas de una comunidad con sus propias necesidades y circunstancias en la contratación pública. Razón para tomar en cuenta, puesto que las ideas de mecanismos legales y administrativos que se desarrollan en dicho país -el tema es bastante estudiado no solo a nivel local, sino a nivel comunidad- tienen la intención de favorecer a todos sus miembros, lo que

---

<sup>174</sup> Gimeno Feliu, José María, “La transposición de las directivas de contratación pública en España: Una primera valoración de sus principales novedades”, DA. Nueva Época, núm. 4, enero-diciembre 2017, p. 7. [https://zaguan.unizar.es/record/78812/files/texto\\_completo.pdf](https://zaguan.unizar.es/record/78812/files/texto_completo.pdf)

cobra mayor relevancia tanto en su estructura como en el funcionamiento del sistema.

Por lo tanto, se puede estimar que el sistema español no se encontraría enfocado solo en ideas individualizadas para una sola nación, sino en una pluralidad de sistemas en los que necesariamente debería de implementarse y funcionar. Al menos ese es el objetivo y la posible ventaja, de donde vale referirnos a una premisa indicativa de que dos o más naciones pensarían con mayor eficacia que una ante la convergencia de sus ideas.

En ese tenor, Moreno Molina realiza una indicación crucial:

La contratación pública constituye uno de los sectores en que el desarrollo del Derecho administrativo de la Unión Europea ha llegado más lejos y, consiguientemente, donde la armonización de los ordenamientos de los Estados miembros se está produciendo con mayor intensidad. En efecto, la Unión cuenta con unas muy desarrolladas reglas sobre los procedimientos de preparación, selección, adjudicación y ejecución de los contratos públicos de obras, suministros y servicios.<sup>175</sup>

Es entonces cuando dicha dinámica se ocupa de generar las mejores condiciones para perfeccionar el sistema de compras públicas de forma local y dentro de un territorio que comprende a dicha comunidad. Se busca con ello ser más eficientes en el gasto público a través de una mayor afluencia de ideas y casos

---

<sup>175</sup> Moreno Molina, José A, *Las Nuevas Directivas de la Unión Europea Sobre Contratación Pública*, p. 2.  
*file:///D:/NUEVAS\_DIRECTIVAS%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20en%20EUROPA.pdf*

concretos a partir de los cuales se pueden plantear mejores estrategias en la materia. Incluso para erradicar malas prácticas en la gestión administrativa.

En ese tenor, continuamos señalando respecto del caso de Colombia que existe por Decreto (4170 de 2011) en relación a la Agencia Nacional de Contratación Pública bajo el esquema institucional Colombia Compra Eficiente, siendo dicha institución la rectora de los procesos de contratación pública, con el objetivo específico de proyectar lineamientos e instrumentos para desarrollar los procesos de contratación pública del Estado buscando eficiencia y transparencia en el gasto de los recursos destinados para tal efecto.

Conforme a lo ilustrado de forma oficial en las páginas correspondientes, la institución Colombia Compra Eficiente desarrolla documentos específicos tipo formatos oficiales que deberán utilizarse en las diversas etapas de los procedimientos contractuales, algo que se estima tiene la finalidad de ir perfeccionando el sistema de contratación en la nación mediante contratos y documentos plan que deberán convertirse en la guía para todas las Entidades Estatales, lo cual incluso coincide con la atención a las recomendaciones formuladas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico<sup>176</sup>

Se ha referido a manera de análisis ilustrativo el panorama que permea en las tres naciones que hemos comentado respecto del ámbito de la conformación básica normativa en materia de contratación pública. Lo destacamos en el siguiente cuadro ilustrativo independiente del análisis específico que se realiza de cada una de éstas naciones.

Cuadro III.1. Base del sistema jurídico en materia de contratación pública en Chile, España y México

---

<sup>176</sup> <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>

Chile	Su legislación en cuestión de regulación de compras públicas se basa en principios <sup>177</sup> derivados de la propia Constitución Política de la República de Chile y de la injerencia de los tratados internacionales que apruebe el congreso. <sup>178</sup>
España	La legislación en materia de contratación pública se encuentra sustentada en las disposiciones externas que derivan del Parlamento Europeo. Es una dinámica armonizada que origina el que las directrices se incorporen a la legislación nacional. De tal manera que, dependiendo del monto

<sup>177</sup> Celis Danzinger, Gabriel, “Principios Constitucionales en la Ley de Compras”, *Nomos*, Universidad de Viña del Mar, núm. 1, 2008, p. 72.  
[file:///C:/Users/r\\_are/Downloads/Dialnet-PrincipiosConstitucionalesEnLaLeyDeCompras-3999111.pdf](file:///C:/Users/r_are/Downloads/Dialnet-PrincipiosConstitucionalesEnLaLeyDeCompras-3999111.pdf)

<sup>178</sup> Artículo 54, 1), de la Constitución Política de la República de Chile.  
[https://cdn.digital.gob.cl/filer\\_public/ae/40/ae401a45-7e46-4ab7-b9d3-1f7cc5afa9d6/constitucion-politica-de-la-republica.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ae/40/ae401a45-7e46-4ab7-b9d3-1f7cc5afa9d6/constitucion-politica-de-la-republica.pdf)

	en cada caso, se aplica el contexto comunitario o el nacional <sup>179</sup> .
México	Las normas de contratación pública encuentran sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ley suprema. Misma que podrá tener influencia de disposiciones derivadas de actos jurídicos internacionales. Finalmente, se basa en las leyes correspondientes federales y estatales. <sup>180</sup>
Colombia	La contratación pública encuentra un orden de origen en lo que dispone el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, del cual derivan los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad bajo los cuales se ha de desarrollar la función pública, consecuentemente, los mismos rigen en los procesos de

<sup>179</sup> Comisión Europea. Sitio web oficial de la Unión Europea. [https://ec.europa.eu/info/index\\_en](https://ec.europa.eu/info/index_en)

<sup>180</sup> Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

	adjudicación de contratos del sector público, lo que se verá reflejado en términos del Estatuto General de la Contratación Pública que deberá expedir el Congreso conforme al texto del artículo 150, último párrafo de la Constitución,
--	--

Es así que, la referencia generada nos llevaría a considerar que la gestión de los recursos económicos de índole público se encuentra establecida en distintos contextos gubernamentales. Su principal objetivo es satisfacer las necesidades sociales en todo cuanto sea necesario, como cualquier gobierno, pero con mayor objetividad si se pudiera pensar realmente en un ámbito global. Sin embargo, nos enfocaremos ahora en el estudio específico de los tres sistemas de salud, así como el grado de relación con la corrupción en dicho ámbito en un esquema de percepción, esencialmente.

### **III.1. SISTEMAS DE SALUD DE ESPAÑA, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO**

En lo relativo a España<sup>181</sup> encontramos un sistema público gratuito y universal. Las consultas médicas, el acceso a urgencias y los medicamentos no generan costo. Por tal razón, la mayoría de los españoles han recurrido mayormente al sistema público de salud en tanto que éste representa la estructura y funcionamiento para garantizar la protección de la salud de los ciudadanos, lo que se basa en artículo 43 de la Constitución Española, conforme al cual se reconoce precisamente el derecho

---

<sup>181</sup> [https://fr.april-international.com/es/organizacion-del-sistema-de-salud-de-espana#:~:text=El%20sistema%20de%20salud%20p%C3%BAblico,Instituto%20Nacional%20de%20Gesti%C3%B3n%20Sanitaria\)](https://fr.april-international.com/es/organizacion-del-sistema-de-salud-de-espana#:~:text=El%20sistema%20de%20salud%20p%C3%BAblico,Instituto%20Nacional%20de%20Gesti%C3%B3n%20Sanitaria)

a la protección de la salud, así también, vincula a los poderes del Estado a actuar dentro del ámbito de sus atribuciones para garantizar el pleno goce del derecho a la salud mediante medidas preventivas y la prestación de los servicios que dentro del contexto correspondan.

Adicionalmente, se señala que, conforme al Sistema Nacional de Salud español, cada comunidad autónoma se encarga de prestar los servicios a través de su propio servicio de salud. Consecuencia del principio de descentralización promulgado por la Constitución y tras la disolución del sistema nacional anteriormente vigente

De tal forma, tenemos que la prioridad u objetivo del Sistema Nacional de Salud de España y Ministerio de salud, de acuerdo a lo que establece en su página de internet oficial el Gobierno de España, es la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades.<sup>182</sup> De igual manera, en la introducción del artículo “La Calidad del Sistema Nacional de Salud: base de su deseabilidad y sostenibilidad” se destacan como “objetivos fundacionales del referido sistema de salud, la universalidad, la provisión gratuita en el momento de uso y la asistencia de calidad, eficiente y equitativa”.<sup>183</sup>

Así, observamos precisamente como una cuestión inalterable la necesidad de que un Estado pueda atender el esquema del derecho humano a la salud en un

---

182

<https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/saludPrevencion/home.htm>

<sup>183</sup> Bernal Delgado, Enrique *et al*, *La calidad del Sistema Nacional de Salud: base de su deseabilidad y sostenibilidad*, *Gaceta Sanitaria*, Barcelona, vol.24, núm. 3, mayo-junio 2010. [https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0213-9112010000300015](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-9112010000300015)

contexto de universalidad que implica la necesidad de atender en todos los espacios de la nación sin distinción alguno de cualquier naturaleza; así como la relativa a la provisionalidad en espacios concretos que se estén realizando de manera gratuita. Desde luego, cumpliendo con estándares de calidad y eficiencia, pero, sobre todo, otorgándolo de manera justa y equitativa lo que implica una debida planeación.

Ahora bien, en lo que respecta a Chile, su sistema se encuentra regido bajo leyes de la República. El Ministerio se organiza jerárquicamente, porque es el propio presidente de la República quien designa al Ministro de Salud. A su vez, se derivan subsecretarías que se atribuyen la tarea de atención de redes asistenciales y de salud pública respectivamente. En tanto que la administración territorial divide de igual forma las tareas de los servicios de salud en Secretarías Regionales Ministeriales de Salud.<sup>184</sup>

Aunado a ello, destacamos, conforme a la misma fuente de información, que la Subsecretaría de Redes Asistenciales regula y supervisa el funcionamiento de los servicios de salud, siendo que la organización territorial de tales servicios ocurre a través del Sistema Nacional de Servicios de Salud. Es relevante el dato de que al año 2020 existían veintinueve servicios, siendo seis de éstos a través de los cuales se atiende la región metropolitana de Santiago<sup>185</sup>. Es importante advertir, respecto de dicho espacio, que aún y cuando se trata de una de las regiones más pequeñas en las que se divide el país chileno, resulta ser la más habitada según el censo del año 2017.<sup>186</sup>

Además, de la propia fuente informativa que se cita, nos encontramos con el dato de que la referida Subsecretaría de Salud Pública tiene como misión asegurar

---

<sup>184</sup> Ministerio de Salud de Chile, <https://www.minsal.cl/mision-y-vision/>

<sup>185</sup> *Idem.*

<sup>186</sup> *Idem.*

a todos los individuos el derecho a la protección en salud luego, el Estado a través de dicha Unidad Administrativa ejerce las funciones de regulación, normativas y fiscalizadoras en cuanto a dicha función.<sup>187</sup>

Así, tenemos que de tal sistema chileno derivan esquemas de subsidio a la oferta en cuanto a sistemas de salud, utilizan la estructura pública que tradicionalmente se compone de hospitales y centros de salud, subsidian la demanda organizados en métodos de seguros sociales y privados.<sup>188</sup>

De igual manera, el Ministerio de Salud conforme a las atribuciones de su estructura y, a la cual nos hemos referido de manera general con antelación, se estatuye como la autoridad sanitaria que se encarga de la rectoría del sistema y la fijación de políticas en materia de salud<sup>189</sup> comprendiendo para ello el tema de la formulación, el control y la evaluación de los planes y programas generales al respecto, así como la definición de objetivos sanitarios a nivel nacional. Para lo cual coordina sectorial e intersectorial las actividades de los entes involucrados. Para alcanzar el cumplimiento de los objetivos sanitarios, aunado a que de igual forma coordina la cooperación internacional en salud.

Otra facultad de trascendencia fundamental del Ministerio de Salud chileno es la relativa a la expedición de normas de carácter general en el ámbito de materias técnicas, administrativas y financieras que permean sobre los organismos y entidades del sistema y que tienen además como objetivo el prevenir, promover,

---

<sup>187</sup> *Idem.*

<sup>188</sup> Sagrado Corazón, *Sanatorio de Alta Complejidad, Sistemas de Salud Comparados*. <http://intranet.sagrado-corazon.com.ar:1102/intranet/articulos/art-med-sc-04.pdf>

<sup>189</sup> Ministerio de Salud de Chile, *Funciones y Objetivos*, <https://www.minsal.cl/funciones-objetivos/>

fomentar, proteger y recuperar la salud, así como la rehabilitación de personas enfermas; velar por el debido cumplimiento de las normas en materia de salud, para lo cual se distribuye, como ya lo hemos mencionado, en Secretarías Regionales Ministeriales de Salud.

El Ministerio de Salud Chileno tiene varios cargos: la vigilancia en salud pública, la evaluación constante de la situación de salud de la población, plantear el presupuesto sectorial, formulación, evaluación y actualización de los lineamientos estratégicos del sector salud o Plan Nacional de Salud. Todo ello, por los objetivos sanitarios, prioridades nacionales y necesidades de las personas.

Por cuanto hace a Colombia, se encuentra estructurado un Sistema de Seguridad Social en Salud del Estado que involucra al Ministerio de Salud y Protección Social en su carácter de coordinador con atribuciones de dirección y control de los diversos Entes Públicos locales que son las Entidades Promotoras de Salud, a quienes les corresponde una actividad fundamental como lo es la afiliación, recaudación, así como garantizar el servicio obligatorio de salud a los afiliados; adicionalmente, en lo que respecta a la cuestión operativa, se tiene a las instituciones encargadas de la prestación de la salud como son hospitales, clínicas, laboratorios y centros de especialidades, todo bajo un entorno de control y supervisión de las Entidades Territoriales y la Superintendencia Nacional de Salud<sup>190</sup>.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud colombiano implica un espacio para proteger y asegurar la atención de todas aquellas personas que no

---

<sup>190</sup><https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsubidiado/Paginas/aseguramiento-al-sistema-general-salud.aspx#:~:text=Est%C3%A1%20integrado%20por%3A%20El%20Estado,Obligatorio%20de%20Salud%20a%20los>

cuentan con la capacidad de afiliarse mediante el método contributivo, subsidiado o especial, cuyo costo será absorbido por las entidades territoriales (departamentos, municipios y localidades) de acuerdo al último párrafo del artículo 236 de la Ley 1955 de 2019; adicionalmente, son contempla en el Sistema la afiliación al Régimen Contributivo que relaciona a quienes cuentan con un contrato de trabajo, servidores públicos, pensionados, trabajadores independientes con capacidad de pago, dichas personas contribuyen obligatoriamente a través de una Entidad Promotora de Salud la cual debe garantizar en todo momento la atención en materia de salud<sup>191</sup>.

De forma particular, el Sistema colombiano, a fin de proteger al máximo de su población incluye un régimen subsidiado en el que deben darse de alta personas de escasos recursos y vulnerables, así como personas especiales prioritarias, siendo un ejemplo de ello a quienes estén afectados por desplazamiento, población infantil abandonada a cargo de las instituciones públicas correspondientes, menores desvinculados del conflicto armado, indígenas, personas mayores en centros de protección, población rural migratoria, personas incluidas en el programa de protección a testigos, indigentes, entre otros que pudieran encontrarse en circunstancias específicas que lo ameriten<sup>192</sup>.

El aspecto de universalidad de la prestación de servicios de salud se encuentra sostenido por las disposiciones que establecen el parámetro de portabilidad, lo cual garantiza a todo aquel que se encuentre afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a recibir los servicios de salud requeridos, en cualquier parte del territorio nacional a través de las instituciones correspondientes.

En lo que respecta al soporte económico y financiero del Sistema General de Salud Pública de Colombia, aunado al esquema contributivo tanto obligatorio como

---

<sup>191</sup> *Idem.*

<sup>192</sup> *Idem.*

voluntario que se ha señalado, de acuerdo a lo establecido en la página de información pública del Ministerio de Salud y Protección Social (agosto 2023), y conforme a lo establecido para el gasto público, el componente Salud Pública se integra con los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a financiar las acciones correspondientes en dicha materia, mismas que se estiman prioritarias por el Gobierno a través del Ministerio en cita<sup>193</sup>, lo que involucra, sin duda alguna, parámetros legales de transparencia y la rendición de cuentas en materia del gasto público.

Por otra parte, en lo que respecta a México, existe un sistema nacional de salud que se integra por entidades públicas del ámbito federal y estatal, así como de entidades sociales y privadas para dar servicio a la población que vive en el país.

Adicionalmente, señalamos que el sistema de salud mexicano comprende esencialmente los sectores público y privado. Del público se desprenden ciertas instituciones que se ubican bajo la línea que describe la Secretaría de Salud, la cual representa una institución centralizada de la administración pública federal (Poder Ejecutivo), cuyas funciones en el aspecto que se ha venido comentando se refieren principalmente a planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud, cuyo objetivo se puede entender como el proveer la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud; así como propiciar y coordinar la participación de los sectores social y privado en el Sistema Nacional de

---

<sup>193</sup> <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Financiamiento/Paginas/sgp-salud-publica.aspx>

Salud de referencia, determinando a su vez las políticas y acciones de concertación entre los diferentes subsistemas del sector público<sup>194</sup>.

Como ejemplo de lo referido señalamos que, dentro de las instituciones de salud pública esenciales tenemos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), una de las instituciones de seguridad social más grande e importante del país y de América Latina;<sup>195</sup> el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Petróleos Mexicanos (PEMEX); la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); y la Secretaría de Marina (SEMAR) Dichas instituciones públicas de seguridad social se encuentran adscritas a la estructura administrativa gubernamental del poder ejecutivo federal.

En efecto, dichas instituciones se encuentran soportadas financieramente con recursos establecidos en el presupuesto asignado al Gobierno de la República correspondiente en turno; así como de las aportaciones que corresponde otorgar a los patrones como aportaciones derivado de las relaciones laborales a su cargo; y de las cuotas que corresponde a los trabajadores aportar para tal efecto, cabe señalar que tanto las aportaciones como las cuotas revisten un carácter coactivo legal. Las instituciones del sector público mexicano en materia de salud otorgan acceso a los servicios médicos y hospitalarios a los trabajadores asalariados y a sus dependientes económicos formalmente registrados.

En cuanto a las condiciones generales que actualmente prevalecen en materia de cobertura y despliegue de un sistema de salud nacional en México, el Doctor Miguel Ángel González Block destaca los tres componentes pilares del mismo refiriendo al esquema de seguro social basado en el universo de las

---

<sup>194</sup> Artículo 39, fracciones VI y VII de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_110121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf)

<sup>195</sup> <https://www.elcontribuyente.mx/2019/08/que-es-el-imss/>

relaciones laborales, en la asistencia en salud para quienes no se encuentran asegurados, así como un sector privado que incluye proveedores de servicios y aseguradores que no se encuentran vinculados con el sector público, así como de fabricantes y distribuidores de dispositivos médicos y de productos farmacéuticos<sup>196</sup>.

Lo anterior se puede resumir entonces en la consideración de que las instituciones centralizadas nacionales en México, administran la seguridad social, mientras que la población no asegurada tendrá atención a través de instituciones estatales y federales, y mientras que las primeras tienen un presupuesto basado en cierta autonomía y respaldado por aportaciones y cuotas de índole particular, en el segundo de los casos se depende directamente del gasto público presupuestado para el gobierno ya sea estatal o federal.

Una vez señalado lo anterior, en el siguiente cuadro se describen las características generales correspondientes a cada uno de los sistemas que han sido descritos. Datos referentes al órgano regulador respectivo, el objetivo y sector que se encuentra regulado por el propio sistema nacional de salud, lo cual tiene relación con la estructura orgánica y el sistema normativo aplicable al que ya nos hemos referido anteriormente.

### **Cuadro III.2. Características del Sistema Nacional de Salud de Chile, España, Colombia y México**

<sup>196</sup>

<https://www.anahuac.mx/mexico/noticias/El-sistema-de-salud-mexicano#:~:text=El%20sistema%20de%20salud%20mexicano%20consta%20de%20tres%20componentes%20principales,desvinculados%20del%20sector%20p%C3%ABlico%2C%20as%C3%AD>

<b>PAÍS</b>	<b>ÓRGANO REGULADOR</b>	<b>PRINCIPAL OBJETIVO DEL SISTEMA</b>	<b>SECTOR QUE REGULA</b>
<b>CHILE</b>	Ministerio de Salud. Gobierno de Chile.	Prevenir, promover, fomentar, proteger y recuperar la salud.	Administra el sector público y regula al sector privado
<b>ESPAÑA</b>	Ministerio de Sanidad. Gobierno de España	Prevención de la salud y de enfermedades, bajo condiciones de universalidad, provisión gratuita, asistencia de calidad, eficiente y equitativa	Administra el sector público y regula al sector privado
<b>COLOMBIA</b>	Ministerio de Salud y Protección Social	Regular el servicio público esencial de salud, creando condiciones de acceso para toda la población residente	Administra el sector público y regula al sector privado

<b>MÉXICO</b>	Secretaría de Salud. Poder Ejecutivo Federal	Generar una adecuada protección del derecho a la salud, coordinar la participación del sector social y privado	Administra el sector público y regula al sector privado
---------------	--	--	---

Ahora bien, en cuanto a la integración, participación y operación del sistema de salud, en el caso de España nos hemos de referir al hecho de que todos aquellos trabajadores que lo hacen por cuenta ajena están obligados a cotizar al sistema de salud público español. Así también los médicos de la Seguridad Social española se encuentran como trabajadores asalariados del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria. Quien paga directamente la atención sanitaria no es el paciente sino el Estado, por consiguiente, los ingresos correspondientes a los médicos son muy homogéneos entre sí.

Además, una peculiaridad del sistema implica que las listas de espera para acudir a un especialista son muy largas por los procesos que implica. Así también, se menciona que no cubre la atención dental ni óptica. Por tal razón, deberán las personas contratar un seguro privado o una póliza complementaria con una mutua para que los gastos correspondientes le resulten menos costosos.

En relación con la atención sanitaria privada, el trabajador por cuenta ajena,<sup>197</sup> cotiza a la Seguridad Social española y de forma paralela se afilia a una

---

<sup>197</sup> La autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena es una autorización temporal que se requiere por un empleador o empresario con la intención de que un

mutua conforme a sus posibilidades y necesidades, se trata de su propia red de hospitales, clínicas y laboratorios. Consecuentemente, el acceso a la atención médica es más rápido que en el caso del sistema público.

Particularmente, tenemos que la afiliación a la mutua es de pago. Para disfrutar de atención sanitaria resulta necesario que el asegurado acuda en primer término a un médico de la seguridad social española que le canalice a un especialista, ya sea del sistema público o privado. Para el caso español se señala que “una mutua es una asociación de empresarios sin ánimo de lucro que colabora con el sistema de seguridad social en la gestión de importantes prestaciones del sistema de Seguridad Social como son las contingencias profesionales, la incapacidad temporal o el cese de actividad de los trabajadores autónomos.”<sup>198</sup>

También existe la posibilidad de que las personas se afilien a una entidad aseguradora privada. De tal manera, el asegurado podrá acudir a cualquier médico y hospital o clínica en tanto que la atención sanitaria que reciba estará totalmente cubierta en los términos de la póliza de seguro que hubiese contratado.

Se realza la existencia en España del Real Decreto 735/2020, de 4 de agosto de 2020, se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, y se modifica el Real Decreto 139/2020, del 28 de enero, se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. El Ministerio de Política

---

extranjero que no reside en España pueda ser contratado.  
<https://novaextranjeria.com/permiso-de-residencia-y-trabajo-por-cuenta-ajena/>

<sup>198</sup> La revista de la Seguridad Social, *¿Qué son las mutuas?*, 2018, <https://revista.seg-social.es/2018/08/17/que-son-las-mutuas/>

Territorial y Función Pública publicado en el Boletín Oficial del Estado «BOE» núm. 211.<sup>199</sup>

Dicho Decreto tiene como una de sus principales motivaciones y justificaciones actuales atender la situación de emergencia que obedece a la declaración en marzo de 2020, ocasionada por el brote epidémico de COVID- 19 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), resaltando lo siguiente:

Al Ministerio de Sanidad (art.1)<sup>200</sup>, le corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno de España en materia de salud, de planificación y asistencia sanitaria, así como el ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado para asegurar a los ciudadanos el derecho a la protección de la salud.

La secretaría de estado de sanidad (arts. 1, 2 y 3) es un órgano superior del Ministerio de Sanidad a la que le corresponde desempeñar las funciones concernientes a la salud pública, coordinación interterritorial, alta inspección, planificación sanitaria, elaboración y actualización de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud, ordenación de las profesiones sanitarias y desarrollo y ejecución de la política farmacéutica, así como las funciones relativas a la financiación pública y fijación del precio de medicamentos y productos sanitarios y

---

<sup>199</sup> Gobierno de España, Portal de la Transparencia, Administración General del Estado, 05 de agosto de 2020 (Referencia: BOE-A-2020-9139) <https://transparencia.gob.es/serviciosbuscador/contenido/normavigente.htm?id=NormaEV28D2-20203203&lang=ca&fcAct=2021-02-21T12:20:09.943Z>

<sup>200</sup> Gobierno de España, Portal de la Transparencia, Administración General del Estado, <https://transparencia.gob.es/serviciosbuscador/contenido/normavigente.htm?id=NormaEV28D2-20203203&lang=ca&fcAct=2021-02-21T12:20:09.943Z>

el desarrollo de la política del Ministerio en materia de coordinación de la política de trasplantes; así también le corresponde el impulso de estrategias de salud.

Adicionalmente, tenemos que el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria<sup>201</sup> (INGESA) es un órgano superior del Ministerio de Sanidad en España. Así que, con la Ley General de Sanidad, de 14 de abril de 1986, se configura el nuevo módulo de organización al crearse el Sistema Nacional de Salud. Toma forma el concepto de servicio sanitario público que debe prestar el Estado.

Así pues, importante resulta el considerar que, a partir de 1989, se amplía la previsión constitucional en lo que se refiere a la protección de la salud de los ciudadanos. Por una parte, se produce el cambio de financiación del gasto sanitario público, que pasa a ser fundamentalmente asumido por el Estado español, a través del sistema impositivo ordinario. Por otra parte, se extiende la cobertura sanitaria de la Seguridad Social a las personas no incluidas en la misma y sin recursos suficientes.

Particularmente, de acuerdo con el principio de descentralización territorial derivado de la Constitución española al que ya nos hemos referido, se inicia, en 1981, el traspaso de competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas. Proceso que se culmina en el año 2001.

Además, en el año 2002, el Instituto Nacional de la Salud se convierte en una entidad de menor dimensión. Derivan incluso en un Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, el nuevo Instituto se ocupa de las prestaciones sanitarias en el ámbito territorial de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Así, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria surge a raíz del Real Decreto 840/2002, de 2 de agosto en España, que modifica y desarrolla la estructura básica

---

<sup>201</sup> <https://ingesa.sanidad.gob.es/quienesSomos/origenes.htm>

del Ministerio de Sanidad y Consumo, se considera imprescindible la adaptación del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) en una entidad de menor dimensión. Conserva la misma personalidad jurídica, económica, presupuestaria y patrimonial, la naturaleza de Entidad Gestora de la Seguridad Social y las funciones de gestión de los derechos y obligaciones del INSALUD. Pasa a denominarse Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

Entonces, culminado el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas a este nuevo Instituto le corresponde la gestión de los derechos y obligaciones del INSALUD. Así como las prestaciones sanitarias en el ámbito territorial de las Ciudades de Ceuta y Melilla y realizar cuanta actividad sea necesaria para el normal funcionamiento de sus servicios en el marco de lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 14/1986 de 25 de abril, General de Sanidad en España.

Ahora bien, en cuanto al gasto público, en España se integraron los recursos públicos y privados para hacer frente a las necesidades que, en materia de salud o sanidad, van emergiendo en la vida cotidiana de la sociedad. Implicando dicha circunstancia, en primer término, la intervención y financiamiento del sistema con recursos públicos, sumado a la posibilidad de que cierto sector de trabajadores autónomos, también se integren con aportaciones que finalmente refuerzan su propio ámbito de atención. Finalmente, se contempla la posibilidad de que se lleve a cabo la prestación de un sistema privado al que tendrán acceso quienes tengan la capacidad económica necesaria para ello.

De igual forma, destaca el hecho de que la atención que reciba la sociedad en materia de salud, sí implica una diferencia en cuanto a tiempos y espacios, puesto que el servicio público representa una mayor demanda de usuarios que vuelve más lenta la respuesta del Estado. En comparación con las instituciones

privadas que disponen de mayor posibilidad para atender con más rapidez a los usuarios.

Por otra parte, en cuestión del caso del sistema de salud chileno respecto del gasto público, se establecen las políticas y las normas para la inversión en infraestructura y equipamiento de los establecimientos públicos que integran las redes asistenciales. Todo ello basado en una misión que consiste fundamentalmente en construir un modelo de salud sobre la base de una atención primaria fortalecida e integrada, que pone al paciente en el centro, con énfasis en el cuidado de poblaciones durante todo el ciclo de vida, y que además estimule la promoción y prevención en salud, así como el seguimiento, trazabilidad y cobertura financiera.<sup>202</sup>

Del Ministerio de Salud chileno se deriva como órgano auxiliar dependiente, el Fondo Nacional de Salud (FONASA). Se constituye como un servicio público descentralizado en el ámbito nacional cuyo objetivo es recaudar, administrar y distribuir el dinero estatal destinado a la salud. Descansa en él, parte de la rectoría, aseguramiento, gestión y prestación de servicios que correspondían al Ministerio de Salud.

Específicamente tenemos que la misión<sup>203</sup> de dicho Fondo consiste en ser un seguro competitivo que garantice a las personas el acceso a soluciones y servicios de salud de calidad, dignos y comprometidos de manera oportuna, así con gestionar eficazmente los recursos fiscales y previsionales a través de mecanismos de compra y relaciones mutuamente beneficiosas con los prestadores. Lo cual se enfoca con la oferta de las condiciones para que los funcionarios de la institución desarrollen su potencial en un ambiente de excelencia técnica y humana.

---

<sup>202</sup> Ministerio de Salud de Chile, <https://www.minsal.cl/mision-y-vision/>

<sup>203</sup> Ministerio de Salud de Chile, <https://www.fonasa.cl/sites/fonasa/conoce-fonasa>

En efecto, se entiende que la razón de dividir las tareas en dicho Fondo se basa en la sugerencia o necesidad de separar las funciones tradicionalmente asignadas al Ministerio de Salud. Deben ser desarrolladas de forma independiente en la práctica con la finalidad de poder otorgar una imparcialidad en el control del sistema, es decir, que el sistema de salud que estamos describiendo opera bajo la tendencia de separar las funciones de rectoría, aseguramiento, gestión y prestación de servicios.

Además, en lo referente a la provisión en el subsector público se establece la responsabilidad del Sistema Nacional de Servicios de Salud. Que implica la extensión de redes asistenciales propias a las que progresivamente se les van delegando tareas a nivel regional, lo cual se encuentra financiado con aportes impositivos del Tesoro Nacional, así como tributaciones municipales y comunales.

También, tal y como lo hemos señalado, el FONASA integra el sistema de salud chileno. Un sistema mixto donde dicho fondo se encuentra establecido como un seguro público al cual se encuentran integrados los trabajadores dependientes e independientes con sus cargas familiares, los cuales deben cotizar el siete<sup>204</sup> por ciento de sus ingresos mensuales para dicho rubro de salud.

Además, son parte de dicho fondo las personas que carecen de recursos, causantes de subsidio único familiar, adultos mayores pensionados, personas con pensión de invalidez, así como beneficiarios de programas específicos.

Así mismo, cabe señalar que dicho sistema (FONASA)<sup>205</sup> hace una clasificación de los asegurados en cuatro grupos, de la siguiente manera. En uno de ellos (A) se incluye a las personas carentes de recursos y los causantes de subsidio único familiar, por lo que se atienden de manera gratuita en hospitales y

---

<sup>204</sup> [http://www.supersalud.gob.cl/difusion/665/w3-article-17328.html#accordion\\_0](http://www.supersalud.gob.cl/difusion/665/w3-article-17328.html#accordion_0)

<sup>205</sup> *Idem.*

consultorios de orden público. Al respecto, cobra relevancia el hecho de que se considera de manera específica a los indigentes para lo cual el Estado hace una aportación directa de recursos. En otro grupo (B), se integra a las personas cuyo ingreso imponible mensual sea menor o igual a \$276.000 y las personas beneficiarias de pensiones básicas solidarias, por lo que se atienden de manera gratuita en hospitales y consultorios públicos.

Diverso esquema se presenta en un denominado grupo (C), en el que se agregan las personas con un ingreso imponible mensual mayor a \$276.001 y menor o igual a \$402.960 debiendo pagar un diez por ciento del arancel en hospitales públicos. Otro grupo más (D) se integra con las personas con un ingreso imponible mensual mayor a \$402.961 debiendo pagar un veinte por ciento del arancel en hospitales públicos.

Las modalidades de atención a través de FONASA se centran en una red asistencial conformada por centros de salud familiar, servicios de atención primaria de urgencia, centros de referencia de salud, centros de diagnóstico terapéutico y hospitales públicos. Éstos son los puntos básicos de atención de salud pública, ya que el sistema involucra la posibilidad de que aquellos que tuvieran la posibilidad económica agregada, podrán adquirir bonos de atención que les permitirán recibir atención en establecimientos privados o con profesionales de la salud con los que el gobierno tenga convenio.

Adicionalmente, se refiere que el otro esquema que forma parte del sistema de salud chileno es el correspondiente a las instituciones de salud previsual privadas (ISAPRES).<sup>206</sup> Mismas que se encuentran a cargo del financiamiento de las prestaciones y beneficios de salud a las personas que cotizan el siete por ciento o superior conforme a los convenios, de sus ingresos mensuales para la salud.

---

<sup>206</sup> *Idem.*

Así, las modalidades implican aportaciones individuales cuyas primas se cobran en función de la cobertura acordada con el asegurado, en lo que también tiene relevancia la edad, el sexo y otros factores de riesgo. Cabe señalar, que este sistema presenta planes atractivos para personas con factores de mayor riesgo, de tal forma que prácticamente actúan como una especie de seguro más que como un sistema de salud y atención médica y hospitalaria.

Por lo tanto, lo relevante en este sentido es que dicha modalidad podrá ser funcional mientras se tenga la solvencia personal para soportar los gastos. De esa manera, la ISAPRE bonificará cualquier servicio de atención médica u hospitalaria en el que el beneficiario se atienda. Todo ello dependiendo de las condiciones establecidas en el contrato de salud previsional que implica el acuerdo entre éstas, a diferencia del sistema público de salud chileno que implica la atención oportuna y de calidad con base al esquema de la demanda que se vaya generando.

De tal manera, se llega a la conclusión de que dicho sistema que implica el sector público y privado, de acuerdo a las posibilidades y condiciones laborales en algunos, puedan optar por agregarse a uno o a otro sistema bajo la dinámica que se encuentra establecida. Adquieren así, tanto derechos como obligaciones. No obstante, aquellos que dispongan de recursos económicos, lleven a cabo la contratación directa de prestadores de servicios en materia de salud, con las ventajas y desventajas que pudiéramos describir de manera general en el siguiente cuadro.

Cuadro III.3. Comparativo en aspectos generales de los sistemas de salud público y privado de Chile

<b>FONASA</b>	<b>ISAPRE</b>
---------------	---------------

<p>La cobertura dependerá del tipo de beneficiario según su nivel de ingresos conforme a lo ya especificado en líneas precedentes. Así, en el A y B y mayores de 60 años habrá atención gratuita en la red pública de salud. Por su parte, en el tipo C y D cubrirá el sistema el 90% y 80% respectivamente.</p>	<p>La cobertura deberá otorgarse conforme al plan contratado, se establecerán los porcentajes respectivos.</p>
<p>La cobertura implica la atención en hospitales de los Servicios de Atención Primaria de Urgencia, donde los tiempos de espera llegan a ser largos.</p>	<p>En este caso la cobertura implica servicios privados integrales con la ventaja de que los tiempos para la atención son muy cortos e inexistentes en ciertos casos.</p>
<p>Cuenta con un plan de salud que no puede variarse.</p>	<p>Los planes dependerán de acuerdo a la capacidad y necesidades de los usuarios.</p>
<p>La atención en sus oficinas regularmente se vuelve lenta debido a la insuficiente estructura y gran número de usuarios.</p>	<p>Su estructura con una mejor logística permite incluso la atención de manera telefónica, con una atención más eficaz, aunque destaca un menor número de usuarios.</p>

En lo que respecta al sistema de salud de Colombia, tal y como ya se ha señalado, el mismo se encuentra administrado, dirigido y controlado por el gobierno central a través del Ministerio de Salud y Protección Social, hemos señalado al respecto, que la estructura implica fundamentalmente a las entidades promotoras

de la salud cuyas funciones principales consisten en ser el Fondo de Solidaridad y Garantía respecto de la aportación de los afiliados al sistema, para lo cual debemos recordar los distintos métodos que permiten la afiliación referida, lo que implica a quienes se encuentran bajo una relación laboral formal, los que no tienen capacidad de hacerlo ni bajo dicha relación, los que se afilian por cuenta propia, así como los que son subsidiados por encontrarse en alguna de las circunstancias especiales que ya hemos referido<sup>207</sup>.

Destaca que el Ministerio de Salud y Protección Social, en términos de disposiciones constitucionales y legales, como el artículo 59 de la Ley 489, adicionalmente tiene entre su objetivo el realizar fundamentalmente las siguientes tareas: coordinar planes, programas y proyectos del sector, de salud pública, riesgos profesionales, de control de riesgos derivados de enfermedades m{as comunes, ambientales, de orden sanitario y psicosociales que tienen un efecto negativo en forma individual y en comunidades<sup>208</sup>.

De igual manera, el Ministerio de salud tiene que cumplir con una gran labor que implica tanto la oferta pública como privada de los servicios de salud, la coordinación de las denominadas redes de prestación de servicios en términos de una debida calidad en su otorgamiento, lo que lleva implícito actividades relativas al establecimiento de pensiones y ciertos beneficios económicos que requieren sin

---

207

<https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsubidiado/Paginas/aseguramiento-al-sistema-general-salud.aspx#:~:text=Est%C3%A1%20integrado%20por%3A%20El%20Estado,Obligatorio%20de%20Salud%20a%20los>

208 <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Paginas/institucional-objetivos-funciones.aspx#:~:text=Formular%2C%20adoptar%2C%20coordinar%20la%20ejecuci%C3%B3n,de%20vigilancia%20en%20salud%20p%C3%ABblica>.

duda una constante supervisión tanto en el sector público como en el privado, en tanto que se encuentra relacionado con el esquema de prestaciones<sup>209</sup>.

Ahora bien, conforme a uno de los puntos fundamentales que se encuentran inmersos en la presente investigación, se tiene en cuanto al gasto público, que dicho Ministerio de Salud tiene intervención, conforme al dominio de su rama, en el planteamiento y determinación de los aspectos de viabilidad, estabilidad y equilibrio financiero respecto del presupuesto asignado al ámbito de salud, buscando con ello de manera incesante, mantener la salud financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para lo cual incluso cuenta con la facultad de proponer la normatividad de cualquier ámbito jerárquico en materia de salud en pro de beneficio social<sup>210</sup>.

Por último, en el caso de México, las instituciones de protección social en salud permiten la integración de las personas que no tienen afiliación obligatoria al sistema de seguridad social derivado de alguna relación específica como las de ámbito laboral. En esa dinámica se puede encontrar directamente la dinámica de la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud, diversos programas que van variando en su denominación y mecánica de funcionamiento dependiendo de la administración pública en turno, con variantes de manera constante.

Lo anterior nos pone en la posibilidad de considerar que la calidad de la atención en materia de salud no siempre tendrá la misma atención o línea de acción. Lo podemos observar en casos específicos como el relativo al tratamiento de la pandemia por COVID 19, en donde cada país está tomando sus propias medidas y parámetros para determinar, por ejemplo, a qué sector de la sociedad irá aplicando las vacunas respectivas.

---

<sup>209</sup> *Idem*

<sup>210</sup> *Idem*

México por una parte ha considerado en cierto momento, a través de sus autoridades gubernamentales, que no es necesario aplicarla a menores de edad, dándole prioridad incluso a la donación de las dosis a otras naciones.<sup>211</sup> Mientras que Estados Unidos ha implementado la vacuna en menores de edad desde hace varios meses. Es decir, las políticas públicas en materia de salud parecen depender de las consideraciones de cada administración pública en turno.

Además, en México se cuenta en el sector privado de salud con compañías aseguradoras, así como personal, hospitales, farmacias, consultorios y clínicas privadas que no se encuentran operativamente relacionadas con el gobierno. Solamente se encuentran sujetas a la regulación de las autoridades federales o estatales en materia sanitaria, sin que ello implique la posibilidad de que se gestionen sistemas híbridos en los que los asegurados bajo el esquema del sector público puedan acceder bajo cierta modalidad a los servicios de naturaleza privada.

En otro sentido, resulta que existe en México la situación de las personas que, de manera independiente, aun teniendo la cobertura a través de sistemas de seguridad social, generan la tendencia de acudir a servicios privados. Pueden resultar demasiado costosos o prácticamente de apoyo comunitario. Lo cual se considera que puede tener una influencia en los aspectos de calidad y oportunidad de los servicios médicos que reciben de aquellas instituciones públicas o de bajo costo, respecto de los sistemas que resultan con mayor costo.

Además de lo anterior, como un dato que nos debería sorprender tenemos que en múltiples casos los propios funcionarios de gobierno a menudo se otorgan como prestaciones laborales la cobertura de seguro de gastos médicos mayores.

---

<sup>211</sup> El Financiero, *México dona 450 mil vacunas COVID a Guatemala, Honduras y El Salvador*, 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/24/mexico-dona-450-mil-vacunas-covid-a-guatemala-honduras-y-el-salvador/>

No obstante, se encuentren con el esquema de aspecto social, lo que nos podría indicar cuál es la percepción del sistema de salud pública por parte de quienes estarían involucrados en que su prestación sea lo más eficaz y oportuna posible.

Al respecto, conforme al Informe de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diciembre de 2017, la prestación retenida les generó un costo a las finanzas públicas por concepto de primas de aproximadamente 2700 Millones de pesos y permitió generar una cobertura para aproximadamente Dos millones; es decir, 500 mil servidores públicos de Confianza o “de mando y enlace” y 1.5 millones de cónyuges e hijos. Esto implica un costo anual de 1,350 pesos al año por prima por asegurado.”<sup>212</sup>

Lo anterior deriva precisamente de disposiciones como el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal ya abrogado<sup>213</sup> que en su artículo 30, fracción IV contemplaba precisamente el derecho de un seguro de gastos médicos mayores para los servidores públicos de mando y de enlace, así como para su cónyuge e hijos o, en su caso concubina o concubenarios o pareja del mismo sexo, en términos de las disposiciones aplicables.

Situación que se puede considerar como un abuso y una percepción del sistema de salud público existente que invita a los altos funcionarios del propio

---

<sup>212</sup> MDC, *Impacto para el ISSSTE por la desaparición del seguro de gastos medicos mayores para servidores públicos. Implicaciones de las medidas de austeridad*, <https://www.condusef.gob.mx/documentos/SGMM-IMPACTO-ISSSTE.pdf>

<sup>213</sup> Abrogado por disposición segundo transitorio del Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 2018.

gobierno que lo administra a buscar, a costa del presupuesto público, el que accedan a servicios médicos de mayor costo basado quizá en condiciones de mejor atención, calidad y comodidad para ellos y sus familiares directos. Lo cual difícilmente podría ocurrir en un hospital público o agenciado a prestaciones de seguridad social. Quizá no se deba a situaciones de capacidad del personal médico y de apoyo que en éstos trabajan, sino a la imposibilidad material de atender al gran número de personas que acuden a solicitar servicios, en algunas instituciones más que otras, como se muestra en la Gráfica III.1, pero en su mayoría consideradas rebasadas por la demanda de servicios.

Cuadro III.4 Población total según condición de derechohabiencia en México<sup>214</sup>

<b>Indicador</b>	<b>Porcentaje 2020</b>
IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social)	51.0
INSABI (Instituto de Salud para el Bienestar) o Seguro Popular	35.5
ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) o ISSSTE estatal	8.8
Institución privada	2.8
PEMEX (Petróleos Mexicanos)	1.3

<sup>214</sup> <https://www.inegi.org.mx/temas/derechohabiencia/>

SDN (Secretaría de la Defensa Nacional)	
SM (Secretaría de Marina)	
Otra institución	1.2
IMSS Bienestar (Programa)	1.0

Fuente: INEGI Censo de Población y Vivienda 2020

Con respecto al sistema nacional de salud mexicano, podemos considerar que existen sistemas de salud desarticulados y fragmentados en cuanto a lo que se desarrolla en un ámbito federal en relación con lo estatal, por señalar una referencia. De tal forma que existen sistemas de salud que, si bien reciben presupuesto federal para operar, en cada Entidad Federativa se plantean proyectos o programas de salud basado en sus políticas públicas propias.

De igual forma, vemos que el sistema federal considera diversas instituciones específicas delimitadas para cierto sector de la población. Es el caso de la atención de salud por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, de Petróleos Mexicanos. Cada uno con su propia logística de atención y prioridades específicas, lo que conlleva una variedad de circunstancias. Finalmente se puede entender que no resulta equitativo el servicio a nivel nacional.

En conclusión, tenemos que los servicios médicos y hospitalarios en cualquiera de sus modalidades tiene una variante en su prestación, está enlazado con la calidad y la logística, ya que aun y cuando se hablara de una misma institución como podría ser el Instituto Mexicano del Seguro Social, la calidad y eficiencia de su servicio dependerá del lugar o la entidad en que se desarrolle. Con

base en dichas circunstancias es que se establece la percepción respecto del sistema de salud, a lo cual nos habremos de referir en el punto siguiente.

### III.2 PERCEPCIÓN SOCIAL DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN ESPAÑA, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO

Ante lo que se ha expuesto, señalamos nuevamente que, conforme al preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, se debe entender a la salud precisamente como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Englobando entonces aspectos más allá de la condición física de la persona. De esa forma, se entiende que no podemos considerar satisfecho el derecho a la salud únicamente con esquemas de campañas preventivas o de atención médica curativa; sino al contemplar una estructura integral que involucre las condiciones necesarias para el desarrollo y subsistencia de las personas con buena calidad de vida desde la perspectiva de salud.

Acerca de España encontramos la referencia de que, “en los últimos decenios, el sistema nacional de salud español ha mostrado avances muy notables, pero también muchos problemas y limitaciones, la mayor parte de éstas se deben a las políticas de “austeridad” y recortes, la mercantilización de la sanidad y un modelo de salud medicalizado y hospitalocéntrico”.<sup>215</sup>

Ello nos lleva a pensar que el problema presupuestal ha sido un factor que ha limitado la operatividad del propio sistema, involucrando aspectos de competencia por parte de instituciones privadas que suelen generar condiciones que pudieran ser inalcanzables para cierto sector de la sociedad, consecuentemente, acudirán a la prestación de salud pública. Que, si bien se puede entender que es de las mejores posicionadas en cuanto a percepción de los

---

<sup>215</sup> <https://www.actasanitaria.com/la-desigualdad-social-es-la-peor-pandemia/>

usuarios, con base en el incremento de la demanda de los servicios surgirán probablemente circunstancias hasta cierto punto negativas en el aspecto de la atención.

También, se advierte dentro de la sociedad española, la conformación de la Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública (FADSP). Consiste en una federación de asociaciones de profesionales relacionados con la sanidad, que incluye médicos, enfermeras, técnicos, auxiliares, administrativos, psicólogos, trabajadores sociales, gestores, entre otros. Todos estos con el interés esencial de pugnar por la defensa y la mejora del sistema sanitario público.<sup>216</sup>

Así, dicha Federación, integrada por diversas organizaciones autonómicas, se pronuncia a favor de un sistema sanitario de carácter público, universal y redistributivo que garantice el acceso a una atención de salud de calidad en condiciones de igualdad. A través de la referida Federación se señala que, aunque cuando el sistema sanitario español tiene sus complicaciones, se reconoce que es aceptable en comparación con algunos países vecinos.

De modo similar, se han generado situaciones del sector sanitario que representan una importante amenaza para la sanidad pública en tanto que la privatización del sistema no será lo idóneo para la sociedad bajo -ninguna circunstancia por razones, principalmente económicas.

Por otra parte, un tema de referencia para ubicar la condición en la que se encuentra o se percibe el actual sistema de salud español, lo podemos encontrar desde la óptica que nos presenta la FADSP, a través de la cual se señala una preocupación en cuanto al soporte que podría seguir teniendo el Sistema Sanitario Públicos, en virtud de que comienzan a presentarse aspectos relevantes que

---

<sup>216</sup> Federación de Asociaciones para la defensa de la Sanidad Pública  
<https://www.fadsp.org/index.php/informacion-general/fadsp>

implican el que ciertas gestiones han estado transfiriéndose a entidades de gestión ajena o privada que administran hospitales, unidades de alta tecnología, centros de salud y algunos otros servicios sanitarios<sup>217</sup>.

Además, la atención especializada ha sufrido de manera más intensiva el proceso de privatización del sistema sanitario, lo que ha hecho que se disminuyan más los presupuestos de los centros de gestión pública tradicional, que al final han sido los más castigados por los recortes presupuestales.

También, por si no fuera suficiente, señalan que la pandemia por COVID- 19 ha empeorado notablemente la situación. En virtud de que en los picos de las sucesivas olas que ha sufrido el país se anularon intervenciones quirúrgicas, pruebas diagnósticas y consultas externas, siendo que los datos oficiales de las demoras o atrasos en la prestación de dichos servicios no reflejan la realidad prevaleciente en dicho espacio.

De tal forma, refleja el reporte los siguientes datos oficiales a junio de 2020:<sup>218</sup>

- Se ha producido un aumento del tiempo medio de demora en lista de espera quirúrgica de cincuenta y cinco días respecto de junio 2019 pasando de ciento quince a ciento setenta días.
- De un dieciocho por ciento en el porcentaje que espera más de seis meses, es decir, del 15.8% al 33.8%.
- Las listas de espera en consultas externas se han incrementado en veintisiete días, de ochenta y ocho a ciento quince.
- El porcentaje de personas que espera más de sesenta días aumentó en un 10.1 por ciento, desde 42.6 a 52.7%, al respecto, debe tomarse en cuenta

---

<sup>217</sup> *Idem*

<sup>218</sup> *Idem.*

que solo se contabiliza la demora en la primera consulta por lo que la demora real en las consultas necesariamente debe ser superior.

En relación a dicho punto, mencionamos la referencia de Miranda Camarero,<sup>219</sup> en el sentido de que el involucrarse en investigar la realidad del sistema de salud de España es complejo. Puede ser interminable el tema, a la vez de deprimente. Por tanto, programas de reforma, decretos, leyes y otras series de acciones pueden no ser suficientes, lo que se aprecia precisamente con la dinámica humana que se desarrolla, hoy en día recordemos que la pandemia ha sido un factor que ha dejado al descubierto la realidad de los gobiernos en cuanto a la eficacia de los sistemas de salud.

De tal forma, se percibe que, si bien España ha llegado a tener uno de los mejores sistemas nacionales de salud, también ha sufrido, algunos estragos derivados de diversos factores como el económico. La cuestión presupuestal ha devenido en esquemas de austeridad que tienen impacto en la calidad del servicio, Así también, se tiene la complicación que trajo la pandemia reciente, escenarios imprevistos que quizá han desquiciado la operatividad de los servicios.

Por otro lado, un estudio realizado y publicado a través de Fundación Mapfre,<sup>220</sup> nos indica lo siguiente:

- España se sitúa en tercer lugar de once países analizados en el estudio basado en un indicador de eficacia de los sistemas de salud (IESS), mismo

---

<sup>219</sup> Miranda Camarero, María, “Revisión y reflexión sobre la sanidad pública española”, [https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2254-28842014000200001](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2254-28842014000200001)

<sup>220</sup> MAPFRE Fundación, *Sistemas de Salud. Un Análisis Global, Comparación internacional de sistemas sanitarios seleccionados*, Servicio de Estudios de MAPFRE, Madrid, 2018, p. 15.

que se estableció con el propósito de contar con una visión sobre el nivel de eficacia de los sistemas de salud a nivel global.

- El porcentaje en términos de gasto sanitario se situó en torno al 8.8% de su PIB en 2017, y la penetración de los seguros privados de salud en ese año fue del 0.7% del PIB.
- El sistema sanitario español responde a un modelo de amplia cobertura, con todos los gastos de bolsillo en salud son relativamente altos respecto a otros sistemas, representando el 24.2% del gasto sanitario total en 2015.
- Al modelo de amplia cobertura que se refiere se le denomina Beveridge.<sup>221</sup> Se basa en el principio general de que toda persona tiene derecho al mejor tratamiento médico existente, sin importar su capacidad o medios económicos
- La participación de los seguros privados voluntarios de salud, es menor que en otros países en los que una parte del costo es compartido. De todos modos, se ha mantenido una tendencia ligera ascendente, que gran parte del negocio de seguros de salud se encuentra en control de compañías especializadas en esa línea.
- Dentro de la cobertura de los seguros privados voluntarios de salud los seguros individuales tienen un peso mayor, en torno al 72%, siendo el resto seguros colectivos (28% de las primas).
- Algunas empresas en el sector laboral ofrecen a sus trabajadores seguros de salud complementarios a la cobertura obligatoria, con un enfoque de incentivo laboral.

De tal manera, España implica en su sistema de salud una cobertura mínima asistencial, la cual es total para los españoles y para los ciudadanos extranjeros

---

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 27.

inscritos en el registro de extranjería que vayan a residir más de tres meses en dicho país, se entiende como un conjunto coordinado de los servicios de salud de la administración del Estado y los Servicios de Salud de las Comunidades autónomas que integran todas las funciones y prestaciones que, de acuerdo con la ley, son responsabilidad de los poderes públicos.

Por otra parte, en lo que corresponde a Chile, que involucra un sistema público entrelazado con el privado, se percibe como un sistema perfectible que ha mejorado mucho ya que representa un buen avance en la calidad entre ambos sistemas<sup>222</sup>.

Así, de un estudio realizado por el Instituto de Políticas Públicas en Salud de la Universidad de San Sebastián,<sup>223</sup> derivan datos que han sido tomados de usuarios en relación con la calidad de los servicios, siendo importante destacar algunas de las premisas generadas al respecto:

En suma, se señala que se percibe una leve mejoría en la percepción de Protección. Pese a ello, solo el cincuenta por ciento de los beneficiarios de FONASA se sienten protegidos, así como un sesenta y tres por ciento respecto de ISAPRES.

Además, respecto al punto de satisfacción con su sistema de salud al cual se encuentran adheridos, el treinta y cuatro por ciento de los dependientes de FONASA le asignan una calificación de seis a siete. En tanto que los del ISAPRES solo el cincuenta por ciento coloca dicha calificación. En ese sentido, al cuestionar sobre las razones de la diferencia en dicha percepción, se obtiene que los beneficiarios del sistema público resienten aspectos vinculados a la calidad y accesibilidad de la

---

<sup>222</sup> Irrarrazaval, Manuel José, “*Estudio sobre percepción del Sistema de Salud*”, <https://ipsuss.cl/columnas-de-opinion/manuel-jose-irrazaval/estudio-sobre-percepcion-del-sistema-de-salud>

<sup>223</sup> *Idem*.

atención, mientras que los del sistema privado a los relacionados con los costos y su variabilidad. La capacidad económica juega un papel importante en cuanto a la posibilidad de acceder a servicios de calidad.

Adicionalmente, continúa señalándose que se establece otro aspecto de relevancia en cuanto a los sistemas de salud y es el relativo a la circunstancia de espera para hospitalización. En tal referencia, los adscritos al sistema FONASA son favorecidos en cierta manera en cuanto al tiempo de espera, el cual disminuyó de ciento sesenta y ocho días en promedio, a ciento veinticuatro en un lapso de tiempo del año 2015 al 2017, lo cual a la fecha implica una mejora, pero habrá situaciones concretas que por su naturaleza pudiera estar fuera de dicho rango. Así mismo, en lo que respecta al sistema privado ISAPRES, se aprecia una diferencia importante también en tanto que la espera disminuyó en un mismo lapso de tiempo, de treinta días a diecinueve.

Prosiguiendo con el argumento y en cuanto a los tiempos de espera en el área de atención de urgencias, han tenido un incremento para los usuarios del sistema público de 3.4 horas a 4.1 horas. Mientras que en el sistema privado de igual manera ascendió de 2.5 a 2.7 horas. Aunque sigue siendo el sistema privado una referencia de ventaja finalmente para sus usuarios.

Así también, en cuanto al cuestionamiento de satisfacción neta en ambos campos, público y privado, se advierte un aumento positivo en la percepción. No obstante que aún se encuentran pendientes diversas acciones que lleven a mejorar en tal sentido el sistema nacional de salud, principalmente en el plano público. En virtud de que, si bien FONASA se aprecia por sus bajos costos, también se involucra con aspectos de menor accesibilidad, complicación en el tiempo de espera, amplitud y calidad de servicios lo que se advierte de los datos que como referencia han sido comentados<sup>224</sup>.

---

<sup>224</sup> *Idem.*

Del mismo modo, un aspecto importante a considerar es la reacción que se tuvo también por el lamentable espacio de la pandemia derivada del Covid-19. En ese aspecto, Chile ha reflejado una dinámica basada en estrategias que han tenido cierto éxito para contener y mitigar la transmisión, así como la cantidad de muertes por causa de dicho virus. Si bien, se presentó un gran número de contagios (el segundo mayor de Sudamérica en términos absolutos)<sup>225</sup>. También es de reconocer de forma satisfactoria, que el reporte arroja como resultado una de las tasas de letalidad más bajas de la región.

Podemos resumir, en cuanto al sistema de salud en Chile de acuerdo al artículo señalado, que, si bien se encuentra una división en el ámbito público y privado, está debidamente articulado para interactuar en ciertos espacios que la dinámica y las circunstancias lo requieren. De alguna manera se percibe suficiente para considerar que existen buenas condiciones para la ciudadanía pese a que, como cualquier sistema, pueda ser mejorado en la medida de las posibilidades de la administración pública y privada, cuando así corresponda.

Ahora bien, en lo que respecta a la percepción del sistema de salud pública en Colombia existen diversos puntos de vista individuales o de grupo que coinciden al resaltar diversos aspectos como los relativos al mal servicio, falta de cobertura o atención en algunos rubros, saturación derivada de la alta demanda de atención, y en algunos puntos relativos a la falta de insumos, lo cual en su conjunto genera una ineficacia por la falta de atención oportuna.

En una expresión realizada por Juan Satizábal, en su carácter de Director de la Service line de health Care de Ipsos se señala:

---

<sup>225</sup> Coronavirus, Como Chile ha logrado mantener a raya el covid.19 (y cuál puede ser su talón de Aquiles) <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52154853>

Teniendo en cuenta este dato, al preguntarse cómo calificaría la calidad de la atención médica que reciben los usuarios y sus familias, incluyendo: médicos generales, especialistas, cirujanos, hospitales, pruebas de diagnóstico y medicamentos, tan solo el 25% la considera buena. Otro 31% no la consideró ni buena ni mala y el 44% sostuvo que es pobre, confirmado la mala reputación que maneja el sector y siendo uno de los países con peor calificación. El promedio global es de 45% de aprobación<sup>226</sup>.

Algunos otros aspectos que concretamente resalta el estudio realizado por un grupo de empresarios señalado en la publicación de la Revista Empresarial & Laboral son los siguientes: el sistema está saturado, lo que implica un gran problema al momento de querer acceder a una consulta médica, a lo que se suma el hecho de que gran parte de la población no tiene los recursos para pagar una buena atención médica; otro punto medular que se califica es el relativo a la calidad de la atención, de lo que resulta que solo un veintiséis por ciento considera que los tratamientos de salud son de calidad, aunado a un punto crítico que ilustra el hecho de que el sistema de salud no brinda el mismo nivel de calidad en la atención a todos los ciudadanos<sup>227</sup>, sin explicar mayores razones al respecto.

Es de resaltar que entre algunas de las acciones que se han tomado por parte de las instituciones de salud colombianas para contrarrestar la falta e atención médica oportuna a los ciudadanos, ha sido el programa de Telemedicina, con lo cual utilizando la tecnología se han permitido llevar a cabo consultas sobre médicos o especialistas de forma virtual a través de video, audio o aplicaciones digitales de mensajería, no obstante ello, resalta el hecho de que apenas un mínimo porcentaje

---

<sup>226</sup> Revista Empresarial & Laboral, “Percepción del servicio de salud en Colombia”, <https://revistaempresarial.com/salud/percepcion-del-servicio-de-salud-en-colombia/>

<sup>227</sup> *Idem*.

de quienes fueron cuestionados sobre el uso de dicho sistema, señalan que lo ha utilizado, cuestión que se encuentra muy por debajo del promedio de otros países como China que equivale al 28% de su población<sup>228</sup>.

Es así, que de acuerdo a diversos estudios y análisis se ha determinado que el sistema de salud colombiano, no obstante que ha tenido grandes avances, aún se encuentra con la necesidad de mejorar en diversos puntos, de los cuales algunos resultan ser fundamentales, y nos referimos a los siguientes: acceso a servicios de salud en las zonas rurales y grupos vulnerables; calidad en la atención respecto de lo cual se requiere de un mayor control y supervisión tomando en cuenta las diversas variables al respecto; el desarrollo humano en la materia, es decir, existe una falta marcada de profesionistas en materia de salud, lo que se acentúa en zonas marginadas, y finalmente, vencer el reto de poder extender el uso de las tecnologías para lograr eficacia en la atención de la población<sup>229</sup>.

Por su parte, en lo que respecta a la percepción del sistema de salud en México, tenemos involucrados aspectos relativos a la estructura, procesos y los resultados de todo el sistema, lo que necesariamente derivará en la calificación o nota atribuida por los usuarios.

Es decir, la desarticulación y desfragmentación que se presentan en los distintos ámbitos y espacios del sistema de salud mexicano arrastra una percepción en relación al mismo con múltiples opiniones. La mayoría podría decirse de área de oportunidad en cuanto a establecer mejores estrategias para una mejor calidad de los servicios en todos los ámbitos.

---

<sup>228</sup> *Idem*.

<sup>229</sup> Muñoz Restrepo, Juana, “Sistema de Salud en Colombia: 7 avances y medidas hacia la cobertura universal en salud”, <https://neuroeconomix.com/es/sistema-de-salud-en-colombia-7-avances-y-medidas-hacia-la-cobertura-universal-en-salud/#:~:text=El%20sistema%20de%20salud%20en,personas%20en%20el%20r%C3%A9gimen%20subsidiado>.

Así, podríamos señalar tentativamente que precisamente la experiencia de la fragmentación de los servicios de salud genera:

- Dificultades en el acceso a los servicios, ya que existen espacios en que la población no recibe ni los mínimos servicios relacionados con el derecho a la salud que les corresponde.
- La prestación de los servicios resulta ser de baja calidad técnica, ello impacta directamente en cuanto a lo que implica de igual manera aspectos de falta de estructura y equipamiento necesario para una debida atención a la población, este aspecto se aprecia con mayor tendencia en el plano del servicio público, en donde diversos factores de capacidad, económicos, estructurales, entre otros, necesariamente repercuten en la calidad de su atención.
- En el uso irracional y deficiente de los recursos disponibles, se involucran condiciones en las que juega un papel fundamental la eficacia en la utilización de los recursos con los que se cuenta, principalmente en el sector público, para que pueda permanecer activa de manera oportuna la operación de las diversas instituciones (hospitales, clínicas, consultorios) que forman parte del sistema.
- Otro factor que se advierte como de carácter negativo es el referente al incremento innecesario de los costos de producción y/o de operación. Existe un tema relevante al gasto corriente que implica el que se mantenga en operación satisfactoria toda la estructura de las instituciones a cargo de la prestación de atención y servicios médicos y hospitalarios.
- La fragmentación a la que nos hemos referido respecto del sistema nacional de salud mexicano se puede advertir en distintas formas y en los distintos niveles que involucra el mismo. De manera general implica una falta de coordinación entre los entes encargados del servicio en todos los ámbitos, lo

que representa en muchos casos duplicación de los servicios: mientras que en algunos puntos del país se atiende de manera sobrada a un sector de la población, en otros puntos es prácticamente nula la atención médica y por consecuencia la protección de la salud.<sup>230</sup>

Por otra parte, se involucra en dicho análisis lo relativo a la infraestructura con que cuenta el sistema nacional de salud. Se aprecia inequitativa en tanto que existen en lugares urbanos a la vez diversos hospitales y clínicas concentrados en espacios cortos. Mientras que, por otra parte, existen comunidades rurales en las que no se tiene la estructura mínima requerida para atender y satisfacer el derecho humano a la salud.

Particularmente, la percepción de las personas deriva en la conclusión de que hay una falta de acceso real a los servicios en todas las comunidades tanto urbanas como rurales. Esto se traduce en la falta de continuidad de la atención y los tratamientos médicos, así como en la falta de congruencia de los servicios con las necesidades de los usuarios en virtud de que incluso los diagnósticos médicos pudieran variar dependiendo del equipo médico y material con que se cuente en cada lugar.

De manera específica, el sector privado en materia de salud, aún y cuando pudiera implicar una atención de mejor calidad, se puede considerar que es perfectible, precisamente en aspectos de la calidad en la atención. Junto a ello, fundamentalmente se apunta a que termina siendo un obstáculo de accesibilidad la cuestión económica, En suma, podemos considerar que quienes no tengan una

---

<sup>230</sup> Colegio Nacional de Especialistas en Medicina Integrada, *“El Sistema de Salud en México: De la fragmentación hacia un Sistema de Salud Universal”*, <https://www.conaemi.org.mx/single-post/2017/01/15/el-sistema-de-salud-en-m%C3%A9xico-de-la-fragmentaci%C3%B3n-hacia-un-sistema-de-salud-universal>

condición soportable en dicho sentido, no podrán aspirar a un esquema de atención médica de mayor calidad, oportunidad y mejores resultados en sus tratamientos que se puedan conseguir en el ámbito del sistema público. Claro está, con sus excepciones en cuanto a ciertos sistemas concretos.

Del mismo modo, en el tema de la circunstancia de pandemia que se generó a principios del año 2020, el sistema de salud mexicano ha sufrido embates trágicos en perjuicio de la sociedad. Por un lado, el sistema de salud público que resultó insuficiente para atender oportuna y ordenadamente a la población que contrajo dicho virus, El sector privado de atención médica, de alguna manera amortiguó la presión a la que fue sometido el sector público, con todo y que dicha opción solo resultó alcanzable para quienes contaban con recursos económicos aceptables para enfrentar de tal manera la enfermedad derivada de dicho virus.

Ahora bien, señalaremos que el mismo gobierno de México refirió respecto del sistema de salud que es un desastre,<sup>231</sup> mencionado por el propio presidente de la República en turno, así como por su propio secretario de Salud. Si bien hacen énfasis a un esquema de responsabilidades respecto de administraciones anteriores, lo cierto es que el sistema de salud sigue su curso de operación y los esquemas o circunstancias de salud de las personas no distinguen entre periodos gubernamentales.

Empero, el gobierno de la república ha sido enfático durante la pandemia en el año 2020 en referirse al sistema de salud como un esquema que fue recibido con irregularidades en la compra de medicamento, hospitales abandonados, así como

---

<sup>231</sup> Najar, Alberto, “*Coronavirus en México: la enorme crisis del Sistema de salud que complica al país atender la pandemia de covid-19*” <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51923474>

muerte de personas por problemas en los servicios sanitarios, lo que ha vuelto aún más complicado el poder atender la emergencia.

Además de lo anterior, y aun tomando la línea del tiempo entre las diversas administraciones que han estado al frente del gobierno principal del país, se menciona también que los padecimientos del sistema público fueron más evidentes y mayores en tanto que hubo decisiones erróneas que culminaron con la afectación a las personas no necesariamente por consecuencia del coronavirus. Lo que se debió también a la compra errónea de medicamentos, la pérdida de la cobertura por el desempleo y la eliminación de las consultas médicas para los pacientes.<sup>232</sup>

Es decir, durante la pandemia, según Darío Celis,<sup>233</sup> más de cien centros del sistema del sector salud (público), a causa de la pandemia o de manera deliberada, las clínicas y hospitales redujeron entre cuarenta y dos y cuarenta y nueve por ciento las consultas a los derechohabientes de enfermedades como cáncer, hipertensión, obesidad y otras de orden crónico-degenerativas.

Ahora, a raíz de la situación que se ha vivido por la pandemia, es que han salido a flote diversas circunstancias como las siguientes que continúa señalando Darío Celis:<sup>234</sup>

- El sistema de salud excluye a 33 millones de mexicanos (el 26% de la población) y con ello se profundiza la brecha social, afectando a los más pobres.

---

<sup>232</sup> Celis, Dario, “La crisis del sector salud”, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2021/04/21/la-tesis-del-sector-salud/>

<sup>233</sup> *Idem.*

<sup>234</sup> *Idem.*

- Solamente el 45% de la población, es decir, 56 millones de personas, está afiliada a algún servicio de salud de la seguridad social, como el IMSS, ISSSTE, los institutos estatales, Marina y Defensa Nacional; un 27%, o sea, 33.8 millones de personas, dependen de otros sistemas públicos, como el mismo max, y apenas un 2% tiene acceso a un seguro privado o a algún otro sistema particular.
- El 26% restante carece de un sistema de salud. Lo peor es que del total de la población afiliada al IMSS, el 34% recurre a los consultorios de las farmacias privadas y lo mismo ocurre con el 41% de los inscritos en los otros sistemas públicos.
- Uno de los principales problemas del sistema es que está ausente una expresa y sistemática política de salud pública dirigida a la prevención. Por lo que la atención está concentrada en atender los problemas que llegan ya a las etapas terminales, donde se enfrenta el 80% de las enfermedades. En lugar de hacerlos desde la etapa temprana en la que es mucho más barato y fácil detener las enfermedades.
- Los organismos sociales mencionados apuntan que México es de los países de la OCDE que menos gasta en salud, pues sólo destina el 2.8% del PIB, cuando el promedio de estos países es de 6.6%, lo cual se refleja en las debilidades del sistema, como la falta de hospitales y de recursos humanos calificados suficientes para atender las necesidades de los pacientes.

En resumen, tenemos que diversos aspectos afectan la operatividad y eficacia del sistema de salud mexicano. Lo cierto es que existen datos que reflejan

que, hasta el 11 de junio de 2021,<sup>235</sup> la mayoría de los casos fatales de Covid-19 registrados en América Latina y el Caribe ocurrieron en Brasil, con un total de 482.019 fallecidos, siendo el país más afectado por la pandemia en la región. Por su parte, México, que gráficamente aparece en segundo lugar, registró hasta ese momento 229.580 muertes por la misma causa.

Así pues, resulta destacable que dicha percepción guarda estrecha relación con las circunstancias que actualmente prevalecen sobre el sistema operativo en la sociedad, lo que nos podría indicar que es una dura realidad que habrá de analizarse, tal y como se prevé en el punto siguiente.

### III.3 CIRCUNSTANCIA ACTUAL DE LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD EN ESPAÑA, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO

Para comenzar señalaremos que el contexto sanitario actual obliga a garantizar el equilibrio entre lo público y lo privado y preservar –por supuesto- los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima en inversiones de larga duración. No son contrarios, sino complementarios con los de control de la prestación y de adecuada regulación de los servicios públicos, de los que nunca podrá abdicar una administración sanitaria diligente.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> “Número de personas fallecidas a causa del coronavirus (COVID-19) En América Latina y el Caribe al 8 de septiembre de 2022, por país”, <https://es.statista.com/estadisticas/1105336/covid-19-numero-fallecidos-america-latina-caribe/>

<sup>236</sup> Gimeno Feliu, Jose María, “Retos de la contratación pública en el ámbito de la salud: Hacia un Nuevo modelo de valor y eficiencia que pivote sobre el paciente” <http://www.obcp.es/opiniones/retos-de-la-contratacion-publica-en-el-ambito-de-la-salud-hacia-un-nuevo-modelo-de-valor#uno>

Además, de acuerdo al Observatorio de Contratación Pública (2020) la pandemia mundial ha tensionado el modelo sanitario, económico y social de todos los países, lo que obliga a revisar modelos organizativos y de “compra de salud” con una finalidad clara: la mejor calidad asistencial, el mayor grado de innovación terapéutica y, por supuesto, la sostenibilidad financiera cuando se trata de modelos sanitarios públicos tal, como se ha señalado que sucede en España.

El derecho a la salud como constitucional y de primer orden puede ser auxiliado con un enfoque global más práctico para una mayor y mejor calidad asistencial sin barreras de accesibilidad, implica un esfuerzo mayúsculo en cuanto al aspecto presupuestario, del enfoque de inversión y una fijación en la obtención de mejores resultados.

En efecto, se deberá poner énfasis en los esquemas de inversión verdaderamente planeada y que pueda observarse positivo, más que un simple recorte de gastos y costos en cuanto a la atención sanitaria o bien, buscar la disminución de precios respecto de los proveedores, llevar a una condición que estiman vinculante para la implementación de un nuevo modelo de compra en materia de salud. Deberán valorarse desde una perspectiva global las condiciones para afrontar los nuevos tiempos con una mayor eficacia en la observancia y respeto a los derechos humanos.

Así, hoy en día el sistema implica el voltear a ver y valorar la nueva era de la asistencia sanitaria o de salud, aprovechando para ello el potencial de la tecnología actual para establecer una diferencia y mejorar los sistemas sanitarios en su conjunto.

Por otro lado, tenemos que el sistema de compra pública en materia de salud, implica como principal pilar al ciudadano paciente. Estima necesaria una amplia gama de opciones conforme a los objetivos, así como una fácil incorporación de las innovaciones. Pretende con ello conseguir la mayor eficacia sanitaria emparejado

con un contexto de necesidad de sostenibilidad económica. De tal manera que se vayan ajustando o aplicando cambios en lo que respecta a la contratación de servicios y tecnología, así como en la adquisición de medicamentos, ambos puntos que se pueden observar como sustanciales en materia de una cultura de compras públicas de forma ordenadas y eficaz.

De tal manera, se advierten diversos aspectos que pudieran resultar instrumentos valiosos para precisamente darle eficacia a un sistema de salud que tiene sus complicaciones en cuanto a la realización de actos que involucran la posibilidad de que se generen conductas indebidas en temas de contratación pública para adquisición de medicamentos y otros elementos para la atención del sector salud de manera oportuna y eficaz.

El artículo del Observatorio de Contratación Pública dice que:

..la compra pública de servicios de tecnología sanitaria, así como de medicamentos (que también pueden incorporar servicios) en el marco del Sistema Nacional de Salud, debe permitir preservar las notas de sostenibilidad financiera como la equidad del modelo, lo que exige una visión transversal del “mercado público de medicamentos” que se aleje de propuestas desproporcionadamente subordinadas a una errónea idea de ahorro económico a ultranza, lo que podría llegar a poner en riesgo notas esenciales de un modelo sanitario público como el español, caracterizado por la universalidad y calidad asistencial<sup>237</sup>.

El ahorro en la compra de servicios y suministros sanitarios debe contribuir a mantener e incluso a ampliar la cobertura. No a erosionar su calidad y sostenibilidad.<sup>238</sup> Así estaría sucediendo en diversos países cuya administración

---

<sup>237</sup> *Idem.*

<sup>238</sup> *Idem.*

está basada en esquemas de austeridad, caso que probablemente se podría advertir en México.

Particularmente, la cuestión esencial en las compras públicas en el sector salud no se deben enfocar en realizar ahorros directos y sin sentido alguno respecto de las compras de medicamentos y/o contratación de servicios. Ese contexto debe encontrarse apartado de ideas desproporcionadas relativas a ahorros económicos simples y deberá concientizarse en no denigrar el fin que tiene el sistema sanitario público de España.

Es una preocupación que se expone conforme a la interpretación de lo manifestado, que concretamente implica el hecho de que no se podrá estimar el éxito de dicho sistema público, en la generación de ahorros económicos, sino que deberá privilegiarse la calidad del mismo en relación con la satisfacción de los usuarios del sistema. De tal forma que, se estimaría que la eficiencia en el gasto público no solo tiene que ver con políticas o estrategias de reducción de gasto, sino, con la generación de la eficiencia en el gasto, una verdadera planeación y logística.

Los esquemas de oportunidad de mejora que se plantean en cuanto al sistema de salud relacionado con una debida gestión de la contratación pública en el sector salud guardan relación directa con el informe publicado en el año 2015 por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.<sup>239</sup> Se destacan precisamente diversos puntos para mejorar los procesos de contratación pública. Mismos que tienen que ver con la constitución de instrumentos para combatir la corrupción, a saber:

---

<sup>239</sup> Organismo público con personalidad jurídica propia, independiente del Gobierno, pero sometido al control parlamentario. Sus objetivos son el promover y preservar el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los consumidores y de las empresas. <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc>

1. Mejor acceso, transparencia y publicidad: Con independencia de los avances realizados en estos términos, la CNMC considera necesaria la implementación de mejoras en el acceso a la información para los licitadores (motivación del procedimiento elegido, criterios de selección y valoración, etc.). Así como mayor transparencia y publicidad de procedimientos (abiertos, finalizados, o planificados) con el fin de facilitar mayor control interno y la comparación de situaciones análogas.
2. Evaluar la eficiencia económica y la competencia efectiva: Este control debe realizarse tanto por parte del órgano de contratación, que debe justificar a priori la necesidad de contratar y el procedimiento elegido, como por parte de un organismo externo especializado.
3. Mayor aprovechamiento de las tecnologías de la información: La contratación pública no puede ser ajena al desarrollo tecnológico. La CNMC considera que debe aprovechar estos avances. Por ejemplo, para la utilización de bases de datos de licitaciones, globales e interoperables que permitan la supervisión de la eficiencia económica por organismos especializados.
4. Implementar una mayor cooperación administrativa: Fomentar la cooperación inter e intra administrativa permitirá reducir las asimetrías de información presentes en los contratos públicos.
5. Simplificar los procedimientos en la contratación pública: A través tanto del mayor recurso a la contratación vía procedimientos electrónicos, como de la reducción de la dispersión normativa de la materia<sup>240</sup>.

---

<sup>240</sup> “La CNMC publica su documento de análisis de la contratación pública en España”, <https://www.cnmc.es/2015-02-23-la-cnmc-publica-su-documento-de-analisis-de-la-contratacion-publica-en-espana-355374>

De tal manera, advertimos que se proyecta la recomendación de diversos puntos tendentes a la mejora de los procesos para la adjudicación de contratos públicos en España y que tienen que ver con aspectos de transparencia y publicidad para contar con diversas opciones. Así también, para efecto de exponer la necesidad de contratación y la justificación del procedimiento que se hubiese determinado, la utilización de las tecnologías de la información como un mayor soporte, la coordinación de las instituciones públicas para eficiencia quizá en temas de compras consolidadas, y la proyección de una mejor regulación normativa.

Rolando Toledo señala en su tesis<sup>241</sup> que conforme a datos que emanan de la Fiscalía General del Estado de 2013, los casos de corrupción en España aumentaron un 49.55% desde el año 2007, en el que comenzó la crisis. También apunta que uno de los aspectos de mayor impacto negativo en relación con los casos que se denunciaron es la sensación de impunidad percibida por la mayor parte de la población, ya que se estima muy baja la cifra respecto de los condenados.

Destaca también el mismo referente que la Unión Europea se ha concentrado en observar los procesos de contratación pública en España. Considera que uno de los aspectos de urgente atención es la opacidad en los mismos, lo que deriva en la necesidad de tener que hacer ajustes normativos<sup>242</sup> y nos expone la realidad y la necesidad de trabajar en diversos aspectos para combatir la corrupción en los

---

<sup>241</sup> Toledo, Rolando, *Tribunales especiales administrativos y tribunales arbitrales institucionales para la resolución de controversias originadas en la contratación pública. Propuesta normativa de tribunal arbitral institucional para la provincia del Chaco en esa materia*, Tesis Doctoral, España, Universidad de la Coruña, 2019, p. 44.

<sup>242</sup> *Ibidem*, p. 45.

procesos de contratación pública. Tal y como se puede advertir en los casos que se han venido analizando.

Siguiendo con el señalamiento correspondiente a otro diverso país que se analiza, tenemos el caso del sistema de salud de Chile, que no escapa a la intromisión de hechos de corrupción. Podemos verlo en diversos casos concretos como el correspondiente a las cuentas públicas como la del año 2016, que fue sometida a estudio de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados en cuanto al funcionamiento o gestión hospitalaria.<sup>243</sup>

Como resultado de dicho estudio, y de acuerdo a determinaciones del Contralor General que en el mismo artículo se refiere, hubo veintisiete hospitales en los que se determinó una revisión respecto del ejercicio anual referido. Determinó además la orden de reintegrar al fisco mil ciento treinta y ocho millones como consecuencia de situaciones irregulares detectadas como la emisión de cheques por los hospitales que fueron girados. Aunque los proveedores afirman no haber recibido los pagos, hay facturas para los hospitales sin respaldo alguno.

En suma, las situaciones o hechos constitutivos de corrupción consisten en:

- Irregularidades en la compra o contratación de servicios a sociedades médicas para atender a pacientes en lista de espera. Por ejemplo, profesionales en cargos de jefatura en hospitales que a través de trato directo contrataban a empresas en las que ellos tenían participación.
- Así también, se exhibe o se reprocha por parte del Contralor, el hecho de un deficiente control de las horas efectivamente trabajadas por los médicos en los hospitales y gastos improcedentes por cuatrocientos

---

<sup>243</sup> “Salud estudiaría irregularidades en hospitales develadas por contralor”, <https://www.clinicasdechile.cl/noticias/entrevistas/salud-estudiara-irregularidades-en-hospitales-develadas-por-contralor/>

cincuenta millones por el denominado “tope de horario”. Lo que quiere decir que hay atenciones que los médicos realizaron a través de sus sociedades, pero en horario que debían estar trabajando para el hospital.

- En lo que respecta a la auditoría, específicamente realizada a los hospitales respecto de la atención a pacientes en lista de espera, se detectó que no hay un proceso o sistema de priorización. Existen incluso denuncias en la Contraloría en el sentido de que los usuarios aseguran que los médicos les habrían requerido dinero para posicionarlos de manera preferente en la lista de espera<sup>244</sup>.

De lo anterior, resaltamos situaciones de impacto negativo que implican conflicto de intereses en los que las sociedades de los médicos de instituciones públicas se han convertido en proveedores importantes para el propio sector. Cuestión que va relacionada con el hecho de prestar servicios privados a la propia institución por parte del propio personal que tiene una relación laboral con la misma, traslapando horarios relativos de trabajo o atención entre uno y otro. Situaciones que sin duda revelan la colisión de intereses personales y públicos.

También referiremos al respecto, que de un estudio e informe realizado por Marcela Ríos en el año 2020, Representante Residente Adjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile<sup>245</sup>, relativo a la integridad en

---

<sup>244</sup> *Idem.*

<sup>245</sup> PNUD y Contraloría inician el ciclo de webinarios “En tiempos de pandemia, la integridad no se descuida”, en el marco de la Alianza UNCAC, <https://www.undp.org/es/chile/news/pnud-y-contralor%C3%ADa-inician-el-ciclo-de-webinarios-%E2%80%9Cen-tiempos-de-pandemia-la-integridad-no-se-descuida%E2%80%9D-en-el-marco-de-la-alianza-uncac>

tiempos de pandemia e integrando el esquema anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas, se precisa que:

- El Covid-19 implica una crisis sanitaria humanitaria, socioeconómica, pero también una crisis de gobernanza. Se entiende ésta como una forma de gobernar que se basa en la interrelación del Estado, la sociedad civil y actores económicos con el objeto de lograr una sincronía en el desarrollo económico, social e institucional.
- Adicionalmente, se expresa una vulnerabilidad de base del sistema de salud; aumento considerable del gasto público en materia de salud; protección social; condiciones de urgencia para actuar, lo que implica compras públicas bajo reglas excepcionales (que no necesariamente bajo las mejores condiciones para el erario público); sobornos para recibir atención de salud o evadir medidas de cuarentena aumentando en un catorce por ciento en centros de salud según el barómetro global de corrupción; fraude o desvío de recursos en compra de equipos médicos, calculándose una pérdida de entre diez y veinticinco por ciento en compras y adquisiciones; preferencia indebida hacia algunos proveedores; aumento considerable de precios de suministros médicos o alimentos; discriminación en el tratamiento de pacientes; fraude en el proceso de contrataciones de personal.
- De manera puntual todo esto va ligado con otros aspectos como la gran cantidad de actores que se involucran en la dinámica de los sistemas de salud, normas y regulaciones insuficientes, la cadena de suministro globalizada que aumenta los puntos susceptibles de hechos de corrupción en el sector salud. Son los más comunes: el soborno en la entrega de servicios, hurto de insumos para reventa, malversación de

recursos, fraude en compras, irregularidades en el empleo y mal uso de información<sup>246</sup>.

Por tanto, el sistema chileno de contratación pública relacionado con la circunstancia apremiante derivada de la pandemia surgida en el año 2020, ha planteado diversas problemáticas que han tenido que resolver bajo las estrategias que mejor les ha parecido a los encargados de la administración pública en turno. De tal manera que el pronóstico y resultados al respecto han sido percibidos de manera distinta en cada caso concreto.

En lo que respecta a Colombia y las circunstancias derivadas de actos en corrupción dentro del sector de salud pública, Díaz Delgado<sup>247</sup> nos plantea que la corrupción es uno de los mayores problemas que azota a dicho país teniendo un efecto muy concreto en diferentes instituciones públicas, resalta el hecho de que existe un mal manejo de los recursos económicos destinados al sector salud, señala diversos factores como la falta de transparencia en la gestión institucional, lo que ha venido a generar un detrimento en la cuestión de atención y cumplimiento del objeto de atender la necesidad de la población.

El trabajo de dicha autora nos refleja un panorama general de diversos factores que prevalecen con relación a la realidad que se vive en materia de gasto público dentro del sector salud, de lo que podemos resumir los siguientes puntos:

a). Los recursos públicos destinados a dicho rubro no son administrados correctamente;

---

<sup>246</sup> *Idem.*

<sup>247</sup> Díaz Delgado, Luz Andrea, “*La Corrupción en el Sector de Salud en Colombia*”, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Escuela de Ciencias Jurídicas y políticas, Yopal, 2020, p.3, <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/37629/ladiazde.pdf?sequence=3#:~:text=En%20Colombia%20la%20corrupci%C3%B3n%20en,vulnerabilidad%20a%20la%20poblaci%C3%B3n%20en>

- b). Existe por consecuencia una mala gestión y calidad en el servicio;
- c). Se genera una desigualdad en la gestión y prestación de los servicios hacia la población;
- d). No existe una correcta inversión en materia de insumos y de recursos humanos destinados a tal objetivo;
- e). La Problemática involucra como agentes a los gobernantes, a los órganos jurisdiccionales, así como a los propios ciudadanos que resultan ser beneficiarios en muchos casos;
- f). Se demerita la confianza en las instituciones públicas del Estado;
- g). La afectación tiene un mayor impacto en la población más vulnerable;
- h). No existe una cultura de transparencia y rendición de cuentas verdaderamente efectiva;
- i). La corrupción en tal sentido es un fenómeno que incide en diversos ámbitos como el económico y político, que afecta en todos los ámbitos gubernamentales, es decir, nacional, departamental y municipal, y
- j). Se señala que en realidad la corrupción no es un problema de sistema, sino de actores.

Conforme a lo señalado podemos decir que al igual que en otros escenarios nacionales, la corrupción dentro del sector salud tiene un efecto negativo que afecta principalmente a los más vulnerables, en tanto que dicho sector no cuenta con los medios para acceder a una atención médica privada de calidad, de igual forma se reitera en este escenario colombiano que uno de los principales factores que permiten el desvío de recursos es un ineficaz sistema de transparencia y rendición de cuentas, lo que no implica que las disposiciones normativas se encuentren deficientes, dicho adjetivo sería tal vez materia para diverso estudio, lo que se pretende señalar específicamente es que si las disposiciones se encuentran bien o

mal establecidas, su eficacia e encuentra supeditada a la voluntad de los actores involucrados en su aplicación.

Ahora bien, en el contexto mexicano la corrupción sin duda que también se considera inmersa en el sector salud. La corrupción ha demostrado ser un obstáculo para la provisión de los servicios médicos suficientes y de calidad, lo que repercute de manera directa en el deterioro de la calidad de vida de millones de mexicanos y es responsable de la esperanza de vida de miles de personas. Hay que tener absoluta claridad: la corrupción en el sector salud disminuye la efectividad del sistema y, por lo tanto, es causa de enfermedad, de disciplina y de muerte prematura.<sup>248</sup>

Además, se estima bajo el mismo contexto de estudio desarrollado y expuesto por conducto de la Asociación Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, que en el entorno como el que prevalece en México tiene mayor impacto la corrupción en la sociedad. Más, tratándose de aspectos como el relativo al derecho humano a la salud, en el que se destinan inequitativamente recursos muy limitados para la salud y que no son utilizados con la mayor eficiencia posible.

En efecto, se considera que se han generado diversos escenarios mediáticos en los que se ven envueltos diversos aspectos que preocupan, indignan y también despiertan la atención de todos los sectores en el ánimo de no permitir o soportar que tales conductas se sigan dando. En tanto, un grupo de gente se siga beneficiando indebidamente de circunstancias que de manera directa terminan afectando al sector salud y a la sociedad.

Además, otro dato que se puede señalar es que diversas distracciones y desvíos de recursos han sido públicamente reconocidos por la Comisión Nacional

---

<sup>248</sup> “*Salud Deteriorada. Opacidad y Negligencia en el Sistema Público de Salud*”, <https://saluddeteriorada.contralacorrupcion.mx/contexto/>

de Protección Social en Salud, que ha admitido fugas acumuladas por casi nueve mil millones de pesos en el periodo comprendido entre 2007 y 2015. Para 2016, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó malos manejos de los recursos federales asignados al Seguro Popular en 28 entidades, por un monto estimado de casi seis mil millones de pesos; en los reportes disponibles, se observan estados donde los posibles desfalcos van de 24 a 55% de los fondos que fueron transferidos para el SPSS local.<sup>249</sup>

Es decir que, en un esquema específico podemos encontrar que dentro del contexto de la corrupción en el sector salud se advierten puntos concretos en donde ésta tiene lugar. A saber, las adjudicaciones de los contratos de obra respecto de construcción de hospitales o clínicas de salud; el equipamiento precisamente de las clínicas u hospitales que también implica la adquisición de bienes y contratación de servicios; la asignación de personal directivo y administrativo que implica acciones de influencia indebida; el suministro de medicamentos y equipo médico que se ve envuelto en procesos de contratación pública que regularmente puede tener sesgo particular, así como la prestación de servicios que implica la conducta propia de personal médico y auxiliares cuyos actos llegan a generar un deterioro de la calidad en el servicio público de que se trata.

En resumen, se han estudiado diversas experiencias del periodo de la pandemia por Covid-19, pudiendo considerar que México no escapa de diversas conductas indebidas que impactan en el plano de la corrupción.

Al respecto, se proyectan algunas consideraciones en el siguiente sentido:

- La Delegación del IMSS en Hidalgo inicialmente compró a una empresa Cyber Robotics Solutions propiedad de León Manuel Bartlett Álvarez, 20

---

<sup>249</sup> “ASF detecta malos manejos de los recursos del Seguro Popular en 28 estados durante 2016”, <https://www.animalpolitico.com/2017/07/seguro-popular-auditoria-2016>

ventiladores respiratorios en un millón 500 mil pesos cada uno. Dicha compra se atacó por el sobreprecio. En comparación con otras compras o cotizaciones que en el mismo lapso del tiempo se habían generado. Pues en la misma fecha el IMSS pagó a otro proveedor un ventilador de similares características la cantidad de 880 mil pesos.<sup>250</sup>

- Se ha coincido de manera general en el señalamiento de que la pandemia ha implicado enormes gastos de emergencia para los gobiernos que no son sometidos a los sistemas de control habituales. Si bien la celeridad es comprensible, la falta de una supervisión adecuada expone a los gobiernos a una serie de riesgos de corrupción que ponen en peligro la eficacia de su respuesta a la circunstancia.
- La corrupción en emergencias aumenta el impacto en la sociedad. Estamos en alerta para prevenirla, señalaron los capítulos de Transparencia Internacional en América Latina. El llamado a la transparencia en las compras y contrataciones públicas es la solución para prevenir que su mal uso cueste vidas innecesariamente, y es la prevención para actuaciones delictivas.
- El gobierno Federal de México, en el año 2020 ha firmado un convenio con la UNOPS (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos) con el objetivo de realizar compras de medicamentos e insumos médicos señalando al respecto. “Vamos a resolver el problema de fondo del abasto de medicamentos [...] Es muy importante este convenio porque el gobierno ya no va a comprar, compra la ONU con toda

---

<sup>250</sup> Sánchez Ley, Laura y Olmos Raúl, “*Hijo de Bartlett vendió al Gobierno el Ventilador COVID-19 más caro*”, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/hijo-bartlett-ventilador-covid-19/>

la transparencia”. Este mecanismo permitiría acabar con la corrupción y aseguraría total transparencia y libre competencia en los procesos de compra. No obstante lo anterior, existe poca información y opacidad, acerca de los contratos que ya han sido adjudicados derivados de dicha coordinación. En virtud de que conforme a los datos que se aprecian en el portal de la UNOPS, hasta mayo de 2021 se adjudicaron 82 contratos por 18 mil millones de pesos. Sin embargo, al consultar el portal de Proyecto Salud México para conocer las condiciones de las compras, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) encontró que solo incluye el nombre del medicamento, el importe total del contrato, la fecha del contrato y el nombre del proveedor. Dichos datos son en número inferiores a los que tendrían que estar disponibles en el portal de COMPRANET (sistema de compras por internet del gobierno federal de la república mexicana) de haber realizado las contrataciones desde las instituciones federales.

- La UNOPS al ser cuestionada respecto de datos relativos a la contratación pública para México, respondió que la información sobre la adquisición de insumos de salud no tendrá mayor nivel de detalle. Asimismo, será imposible solicitarla, ya que los procesos de compra realizados por la UNOPS se encuentran fuera de las leyes de compras públicas y de transparencia en México.
- Destaca también que a más de un año del inicio de la pandemia no se tiene desarrollado un mecanismo específico que permita monitorear las compras públicas que se han y que se siguen generando en tiempos apremiantes como al que nos hemos referido. Más de 4 mil millones de pesos gastados en compras para atender la emergencia no tienen ningún documento publicado, y en los casos en que se ha obtenido cierta

información, describen que las compras para atender la pandemia muestran casos de sobre precio: se ha pagado en ocasiones más del doble por el mismo producto comprado previamente.

- En México se proyectó el desembolso de 1.660 millones de dólares en vacunas anticovid-19. El gobierno de la República a través del titular del Ejecutivo ordenó ocultar, entre dos y cinco años, el contenido de los contratos para adquirir las dosis. El argumento es que hay acuerdos de confidencialidad suscritos con las farmacéuticas<sup>251</sup>.

En fin, lo señalado converge con la cuestión de impacto social y magnitud de los daños generados por corrupción en el sector salud, a los casos de mayor relevancia que se refieren en el subcapítulo siguiente, así como en el capítulo que continúa.

#### III.4. CASOS DE CORRUPCIÓN ESTIMADOS COMO DE IMPACTO DIRECTO EN EL SECTOR SALUD ESPAÑOL, CHILENO, COLOMBIANO Y MEXICANO

De acuerdo a lo que se refleja en la página de Transparencia Internacional España, el país ha avanzado en el índice de percepción y se ha mantenido de tal manera hasta el reporte de 2020.<sup>252</sup> Como se menciona, esta condición refiere esquemas de mejora en cuanto a la corrupción con todo, también se señala respecto de dicho

---

<sup>251</sup> Centro de investigación en Política Pública, IMCO, “Compras Públicas hechas con UNOPS: Más opacas y al margen de la ley de transparencia”, <https://imco.org.mx/compras-publicas-hechas-con-unops-mas-opacas-y-al-margen-de-la-ley-de-transparencia/#:~:text=La%20decisi%C3%B3n%20de%20contratar%20a,no%20existen%20reglas%20para%20revertirla>.

<sup>252</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA, “España mantiene la puntuación, pero baja en la posición del ranking mundial en el IPC 2020”, <https://transparencia.org.es/espana-mantiene-la-puntuacion-pero-baja-en-la-posicion-del-ranking-mundial-en-el-ipc-2020/>

informe que el problema continúa generando una situación compleja sobre la que se debe trabajar desde el ámbito de la administración pública, como de la propia sociedad civil.

El esfuerzo requerido para seguir manteniendo esa condición se señala y se puede entender que implica acciones relacionadas con reestructuración institucional, generación o modificación del sistema jurídico. En forma específica se señala que, si España pretende mejorar su posición en cuanto a la percepción de la corrupción, deberá implementar herramientas precisas relativas a la rendición de cuentas.

De manera concreta, podemos señalar casos específicos que se tienen registrados relativos a hechos de corrupción en España. Como los siguientes:

El caso se da en un contexto de la denominada prevaricación administrativa. De acuerdo con el diccionario panhispánico del español jurídico consiste en un delito que realiza la autoridad o funcionario público que dicta una resolución arbitraria en un asunto administrativo, a sabiendas de su injusticia.

La relatoría que se hace del caso específico de acuerdo a lo recopilado por Casos-Aislados<sup>253</sup> y que consiste en un listado de casos de corrupción en España nos refleja lo siguiente:

CASO	Ambulancias alertan que implican dentro del sector salud una denuncia por parte de dicha empresa por prevaricación administrativa, coacciones y amenazas respecto de hechos ocurridos en el año 2016.
------	---

<sup>253</sup> Casos Aislados de una Corrupción Sistemática, “Listado de los Casos de Corrupción en España”, <https://casos-aislados.com/tramas.php>

<p>IMPLICADOS</p>	<p>Vice consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid, Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, Director General de Coordinación de la Asistencia Sanitaria de la Comunidad de Madrid y Director de Gestión del SUMMA (Servicio de Urgencias Médicas de Madrid).</p>
<p>ACUSACIÓN</p>	<p>Los hechos denunciados concretamente se resumen en la intención de los implicados para que la empresa abandonara el contrato de transporte urgente de pacientes a los hospitales públicos de la capital, en virtud de que no iban a poder cumplir con la oferta económica que habían realizado (72.5 millones de euros).</p> <p>No obstante, la posible justificación que pretendían generar los implicados, la empresa reitera que su propuesta no fue temeraria. No obstante, les retuvieron desde febrero hasta mayo de 2016 el pago por sus servicios equivalentes a cuatro millones de</p>

	euros, mismos que no fueron pagados hasta que la empresa aceptó la insistente propuesta de los implicados y renunció a la relación contractual, en cuarenta y ocho horas posteriores, recibieron el pago pendiente.
--	---

Además del caso señalado, tenemos el siguiente también que nos ilustra respecto de la circunstancia en España relacionado con una empresa que dentro de un proceso en EE UU admitió acciones indebidas en España y otros países<sup>254</sup>:

CASO:	Empresa líder mundial de la diálisis sobornó a médicos de la sanidad pública. Fresenius confiesa en EE UU pagos y regalos inapropiados a médicos españoles entre 2007 y 2014.
IMPLICADOS:	Jefe de Sección de Diálisis del Hospital Clínico de Barcelona, Francesc Maduell y seis nefrólogos del Hospital Marqués de Valdecilla de Santander, presidenta

<sup>254</sup> Güel, Oriol, “El líder mundial de la diálisis logró 21 millones con sobornos a médicos españoles, Un jefe del Hospital Clínic de Barcelona y seis nefrólogos del Marqués de Valdecilla de Santander percibieron cobros irregulares de Fresenius, según un informe de EEUU”, EL PAÍS, Barcelona, junio de 2019, [https://elpais.com/sociedad/2019/06/04/actualidad/1559676618\\_393789.html](https://elpais.com/sociedad/2019/06/04/actualidad/1559676618_393789.html)

	<p>de la Sociedad Española de Nefrología, y Jefe del Servicio de Nefrología del Hospital General de Valencia.</p>
<p>ACUSACIÓN:</p>	<p>La empresa Fresenius cerró un acuerdo de no enjuiciamiento con la Comisión de Bolsa y Valores (SEC, en sus siglas en inglés) y el Departamento de Justicia por haber violado la ley de prácticas corruptas en el extranjero.</p> <p>Los hechos refieren su desarrollo en España, México, Serbia, Bosnia, China, Turquía, entre otros de África y Asia.</p> <p>El acuerdo implica probado que la filial española Fresenius pagó a médicos y profesionales sanitarios relacionados con concursos públicos utilizando la celebración de contratos fraudulentos de consultoría.</p> <p>La entrega de regalos, viajes y donaciones para financiar proyectos de los médicos.</p> <p>Fresenius también pagó inapropiadamente a nefrólogos a cambio de que estos derivaran a pacientes a sus clínicas.</p>

	<p>Otros casos implican que la empresa compró clínicas de diálisis a los médicos y luego les siguió pagando por el uso de los edificios en los que estaban localizados.</p>
--	---

Por otra parte, de acuerdo al material referido que deriva de la investigación y experiencia de la Oficina Antifraude de Cataluña en la lucha contra el fraude y la corrupción en el sector sanitario<sup>255</sup>, destaca el hecho de que el estudio y resultados derivados se generaron a instancias de la European Healthcare Fraud and Corruption Network<sup>256</sup>, como una aportación dentro del marco de una recopilación de experiencias y buenas prácticas de índole nacional relativas a los riesgos generales y las vulnerabilidades a la corrupción en los servicios públicos de salud en los niveles regionales y locales, por tanto, de dicha investigación encontramos datos relativos a casos de corrupción específicos que se describen a continuación:

---

<sup>255</sup> Oficina Antifraude de Cataluña. “La experiencia de la Oficina Antifraude de Cataluña en la lucha contra el fraude y la corrupción en el sector sanitario”, Barcelona 2018.  
[https://seuelectronica.antifrau.cat/downloads/estudios\\_e\\_informes/prevenci%C3%B3n\\_investigaci%C3%B3n\\_y\\_otros/experiencia-oficina-antifraude-cataluna-lucha-fraude-corrupcion-sector-sanitario.pdf](https://seuelectronica.antifrau.cat/downloads/estudios_e_informes/prevenci%C3%B3n_investigaci%C3%B3n_y_otros/experiencia-oficina-antifraude-cataluna-lucha-fraude-corrupcion-sector-sanitario.pdf)

<sup>256</sup> Organización dedicada a combatir el fraude, la corrupción y el despilfarro en el sector sanitario de toda Europa, tratando de mejorar los sistemas sanitarios en beneficio de todos los pacientes. [https://www-ehfcn-org.translate.goog/who-we-are/?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-ehfcn-org.translate.goog/who-we-are/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc)

**“Caso 1 (conflicto de interés / malversación; ref. de la OAC: APV 1/2012)** Este caso, abierto de oficio como resultado de las noticias publicadas por diferentes medios, trata de una posible situación de conflicto de intereses del presidente del Instituto Catalán de la Salud (ICS), que, al mismo tiempo, era miembro del Consejo de Administración de una compañía sanitaria privada y también director general de un grupo local de compañías sanitarias de participación pública (INNOVA). La Oficina Antifraude de Cataluña (OAC) suspendió su actividad en este caso cuando se inició la investigación judicial y penal, que todavía sigue abierta. No obstante, la información disponible señala la existencia de una posible situación de conflicto de interés y de incompatibilidad, y también, fomentado por esta situación, una presunta malversación de capitales públicos, tráfico de influencias, negociaciones prohibidas a funcionarios, fraude fiscal y blanqueo de capitales.”

**“Caso 2 (opacidad en la gestión; ref. de la OAC: APV 40/2012)** Este caso se puso en marcha a raíz de una denuncia presentada ante la OAC en la que se señalaban irregularidades en la gestión de uno de los mayores hospitales públicos de Barcelona. La mayoría de las presuntas irregularidades se debían y estaban fomentadas por una estructura de gestión muy compleja configurada por de nada menos que tres fundaciones que generaban una gran opacidad en la gestión económica y un incumplimiento sistemático de las normas y los controles del derecho público. De nuevo, la OAC suspendió su actividad cuando se inició la investigación judicial y penal, ofreciendo su colaboración a la autoridad judicial. En este caso, un funcionario de alto rango fue condenado por fraude: debido a la complejidad y la opacidad del plan de gestión del hospital, este funcionario fue nombrado de manera irregular para un puesto en una de las fundaciones,

mientras continuaba recibiendo el sueldo de funcionario público de la Administración. Otras cuestiones, relativas al sobrecoste en una ampliación del hospital y las presuntas irregularidades en la gestión de las donaciones al hospital, fueron desestimadas debido a la falta de pruebas incriminatorias, aunque la Administración de Hacienda había confirmado dichas irregularidades. Estos dos primeros casos son buenos ejemplos de incumplimiento deliberado de la normativa legal pública y los controles públicos mediante el uso de diversas estructuras privadas y también estructuras públicas regidas por el derecho privado. La falta de control fomentó la multiplicación de situaciones de conflicto de interés y otras irregularidades en el seno de estas complejas estructuras.”

**“Caso 3 (posible conflicto de interés / colusión en la contratación pública; ref. de la OAC: APV 92/2013)** Otro caso, también abierto de oficio como consecuencia de las noticias publicadas en los medios, estuvo inicialmente centrado en la posible situación de conflicto de intereses del director del CatSalut. Esta persona fue nombrada para este alto cargo, entre otras razones, por su experiencia profesional como director general de una compañía sanitaria privada; no obstante, las noticias indicaban que los poderes generales que tenía otorgados como director de dicha compañía continuaban vigentes cuando fue nombrado para un cargo público. Tras confirmar que tales poderes, aunque no se habían cancelado formalmente, no habían sido utilizados —de manera que la existencia de un conflicto de interés real se desestimó—, el expediente se cerró con recomendaciones. No obstante, se presentó una comunicación ante la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO), debido a ciertos indicios de colusión en la contratación pública detectados a través del análisis de la OAC; finalmente, en 2016, la ACCO impuso una multa de casi un millón de euros a diferentes proveedores de servicios sanitarios. Al final, este caso, que parecía inicialmente

versar sobre una situación de conflicto de interés, fue finalmente un interesante ejemplo de los problemas existentes para conseguir una competencia de mercado real y justa en la compra de servicios sanitarios.”

**“Caso 6 (irregularidades de gestión / sobrecostes en obras públicas; ref. de la OAC: APV 106/2013 – inv. 071-09042014/106)** Finalmente, este caso se inició con una denuncia presentada ante la OAC en la que se informaba de la grave situación económica de un hospital municipal —de nuevo gestionado por una fundación local— supuestamente debido a negligencia, amiguismo y otras irregularidades en la contratación de obras públicas con un significativo sobrecoste: de un presupuesto original de 3,5 M€ a 7,5 M€. La OAC inició una investigación que concluyó con la presentación de un informe razonado ante la fundación investigada, en el que se señalaban las irregularidades detectadas en el procedimiento de contratación pública para la concesión de obras públicas. Los hechos fueron comunicados al Tribunal de Cuentas de Cataluña y al Área de Inspección de Fundaciones de la Generalidad, recomendando una inspección exhaustiva.”

Conforme a lo referido en cuestión de casos de corrupción en España, cabe señalar que son distintos hechos los narrados, que, si bien tienen una referencia específica en cuanto a la conceptualización concreta, las conductas se visualizan equiparables a cualquier otro contexto de corrupción dentro del sistema de salud, como lo veremos enseguida.

Por cuanto hace a la circunstancia que han suscitado en el territorio chileno, se advierte que asuntos específicos de relación entre la corrupción y el sector salud no han sido de plena relevancia, es decir, que si podemos hablar en algún sentido de asuntos relevantes por cuanto a tal fenómeno, existen algunos considerados de

magnitud considerando el momento y las circunstancias prevalecientes en Chile, pues no debemos olvidar que se trata de uno de los países mejor calificados en cuanto al índice de percepción de la corrupción<sup>257</sup>, no obstante ello, se han destacado algunos casos que han resultado de trascendencia nacional, cuyas particularidades se señalan a continuación.

Un momento que ha sido clave es el periodo presidencial de Ricardo Froilán Lagos Escobar, quien fungió como Presidente entre el mes de marzo de 2000 y el mes de marzo de 2006<sup>258</sup>, periodo en el cual se destacan asuntos relacionados con corrupción como los siguientes:

En dicho periodo se señala que ha tenido un impacto inicial e importante la corrupción, siendo que en tal momento se estima que se generalizó la misma; existen casos particulares que se encuentran denominados de la siguiente manera<sup>259</sup>:

Caso Coimas. Que implica una red constituida por empresarios, funcionarios, políticos y diputados que consistía en el otorgamiento de concesiones para empresas que administraban el parque vehicular del país, en la dinámica se realizaban licitaciones irregulares conjugadas con sobornos a políticos involucrados, como consecuencia de la determinación de responsabilidad, un Juez solicitó el desafuero de seis diputados, procesándolos junto con el entonces subsecretario de transporte;

---

<sup>257</sup> “Chile – Índice de Percepción de la Corrupción 2022, La percepción de corrupción se mantiene en Chile”, <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/chile>

<sup>258</sup> Historia Política, “Ricardo Lagos Escobar. Presidentes de la República de Chile”, [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_biograficas/wiki/Ricardo\\_Lagos\\_Escobar](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_biograficas/wiki/Ricardo_Lagos_Escobar)

<sup>259</sup> Open edition Journals, “Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre”, Polis, Revista Latinoamericana, <https://journals.openedition.org/polis/6120?lang=fr#tocto2n25>

Otros caso más denominado Gate al que refiere la cita, consistió en la empresa con dicha denominación que asesoraba a instancias del Ministerio de Obras Públicas por lo que recibía fondos de empresas privadas dedicadas a la construcción y transfiriéndolos como pagos de sobre sueldo u honorarios indebidos a políticos del Ministerio en comento lo cual generó una relación de doscientos cuarenta y cinco funcionarios de Obras Públicas que recibían dicho soborno.

Además de dichos casos, se tiene el conocido como caso Inverlink, refiriendo a una empresa fantasma a través de la cual se gestionaron recursos bastante cuantiosos mediante la venta, arrendamiento o depósito como garantías de títulos de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), dicho corporativo era el que administraba a las empresas del Estado, destacando lamentablemente que funcionarios del mismo eran miembros de Inverlink, la suma robada se señala que supera los doscientos millones de dólares, no obstante ello, la Contraloría General de la República solo se limitó a hacer recomendaciones al respecto<sup>260</sup>.

En sí, los casos de los que podemos hablar relacionados con hechos constitutivos de corrupción han sido en lo general, y si bien, no se advierten los mismos directamente relacionados con la corrupción en materia de salud, si se pueden observar dinámicas que encuentran parecido con las gestiones que se señalan de diversos casos.

Ahora bien, por cuanto hace a Colombia en lo que se refiere a casos que vale la pena considerar relativos a la corrupción en el sector salud, nos enfocaremos a señalar los siguientes:

<b>Caso 1. Irregularidades en contrato del servicio farmacéutico en el HUV<sup>261</sup></b>
--

---

<sup>260</sup> *Idem.*

<sup>261</sup> Consultor Salud, “Tres nuevos casos en el sistema de salud”, <https://consultorsalud.com/tres-nuevos-casos-de-corrupcion-en-el-sistema-de-salud/>

Se llevó a cabo la detención de ocho funcionarios señalados como responsables de detrimento patrimonial por más de veinte mil millones al área de salud en el Valle, lo que se generó mediante supuestas irregularidades en el proceso de contratación del suministro de medicamentos, lo que implicó también un costo elevado intencionalmente.

La fiscalía de Administración Pública de Cali, acusó que en el año 2014, el HUV celebró contrato con Vallepharma para el suministro y la dispensación de medicamentos y dispositivos quirúrgicos, dotación de equipos médicos tecnológicos y material de osteosíntesis.

Se investigó y determino que dicha empresa contratada no contaba con las certificaciones necesarias para poder operar en relación con el suministro de medicamentos.

El costo elevado del que se habla implica, después de las investigaciones correspondientes, que oscilaba en un treinta y ocho por ciento.

Los responsables tendrán que responder por delito de peculado por apropiación, interés indebido en la celebración del contrato, además de la contratación sin apearse a las disposiciones legales.

## **Caso 2. Cartel de enfermos mentales en Sucre<sup>262</sup>**

La Contraloría General detectó una lista de pacientes enfermos mentales que no existían, lo que implica un detrimento patrimonial de \$3.173 millones.

La facturación fue cancelada por tener soportes inexistentes, para lo cual se utilizó recursos del Sistema General de Participaciones que se encontraban destinados

---

<sup>262</sup> *Idem.*

a cierto sector de la sociedad en estado de pobreza y sin acceso a un seguro específico.

Un hallazgo específico que implica \$2.155 millones representa la facturación a nombre de un médico especialista en psiquiatría en Bogotá, mediante la utilización de documentos falsos.

Se detectaron pagos irregulares ordenados por conducto de la Secretaría de Salud Departamental, y por petición específica de un médico especialista que finalmente señaló que si bien participó en la celebración de un contrato, nunca realizó ninguna actividad en cumplimiento del objetivo del mismo.

### **Caso 3. Retiro de medicamentos en Barranquilla<sup>263</sup>**

La Fiscalía llevó a cabo la detención de nueve funcionarios de la Nueva EPS en Barranquilla, en razón de un detrimento al erario público equivalente a \$1200 millones.

Las personas acusadas revelaron que recibían una cantidad por retirar los medicamentos que posteriormente se distribuían a manera de comercialización en la propia Barranquilla o en otras regiones.

Un grupo establecido para la investigación de delitos contra el sistema de salud y seguridad social recabó casi trescientas autorizaciones fraudulentas a nombre de treinta y ocho personas que permitió la entrega de seis mil ciento veintitrés dosis de medicamentos que equivalían a \$1.261 millones

---

<sup>263</sup> *Idem.*

Finalmente, en el caso de México, independientemente de que con posterioridad se precisarán algunas circunstancias específicas relacionadas con casos de corrupción en el sector salud, han surgido varios casos que si bien a la fecha no se ha podido determinar una responsabilidad oficial específica, el impacto social que han generado nos permite mencionarlos: en el año 2017<sup>264</sup>, el Gobierno de la República, fecha de la última referencia que sobre el tema se ha emitido por la Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), señaló que hasta ese momento no se había obtenido ninguna evidencia respecto a la aplicación de agua destilada en niños con cáncer, o en su caso, uso de medicamentos falsos en el caso del gobierno de Veracruz durante el periodo 2010 – 2016, sin que hasta el momento se hubiese tenido un informe final.

Sin embargo, durante dicha investigación si se detectó que la Secretaría de Salud en dicho periodo gubernamental adquirió un aproximado de setenta mil pruebas rápidas de detección de VIH 1&2 VIH Test que no cuentan con registro sanitario, que estaban caducos y que no cumplen con la normatividad de etiquetado<sup>265</sup>; aunado a ello, de la información de la página oficial de referencia, se revela el dato también de que durante la investigación correspondiente, fueron localizados un total de dieciséis punto ocho toneladas de diversos medicamentos almacenados de manera indebida y caducos, habiendo procedido a su aseguramiento para evitar su uso consciente o inconscientemente.<sup>266</sup>

Como podemos advertir, la investigación concreta derivada de una noticia que causó revuelo en lo que respecta al indebido tratamiento aplicado a niños con cáncer en el Estado de Veracruz, es posible que por diversas razones no se llegue

---

<sup>264</sup> <https://www.gob.mx/salud/prensa/avances-en-la-investigacion-del-caso-veracruz-94178>

<sup>265</sup> *Idem.*

<sup>266</sup> *Idem.*

a una conclusión de responsabilidad real, si es que existió finalmente la conducta denunciada, sin embargo, ha sido útil al menos para que autoridades del ámbito federal hayan advertido algunos otros puntos de atención que son significativos, pues no es cualquier cantidad de medicamentos y reactivos de pruebas las que se encuentran en una condición de basura si de alguna forma podemos calificarlas, lo que infiere algunas otras conductas que podrían verse involucradas en actos deliberados para obtener un provecho con la compra de medicamento en ciertas condiciones que ya no serían en un plano normal, susceptibles de compra en el sector público.

Y si quisiéramos hablar al menos de otros temas que como muchos, causan un efecto negativo por corrupción dentro del sector salud mexicano, señalaremos lo que algunos investigadores han encontrado en relación a dicho contexto, así tenemos que en un sector fue advertido el uso de facturas falsas a través de empresas fantasma, lo que señalan Tron Zuccher, Ruiz Albarrán y Pérez de Hacha<sup>267</sup>, que en un periodo de cinco años le ha significado una pérdida de miles de millones de pesos al erario público en el sector, lo que podría parecer alarmante, sin embargo, lo realmente preocupante son todas aquellas circunstancias de carencia que se habrían podido atender si en realidad se aplicara el recurso debidamente.

Adicionalmente, en lo que respecta a los estudios, encuestas e indagatorias que ha desarrollado la Asociación Civil Mexicana denominada Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, nos revelan que precisamente el desvío de recursos en el sistema mexicano de salud, es un factor fundamental que ha detonado la falta de acceso a servicios de salud para la población, refiriendo incluso que conforme a los

---

267

<http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/134/contenido/1582917188160.pdf>

datos que refleja Transparencia Internacional, se tiene una relación directa entre dicha limitación de acceso a los servicios de salud y el bienestar de las personas<sup>268</sup>.

Y en el caso de que hubiésemos tenido que abundar en la lluvia de razones para considerar que la corrupción, aún y cuando no se encuentre oficialmente probada, tiene un impacto directo en el goce y respeto al derecho humano a la salud, la misma asociación civil referida, nos indica, conforme a diversos reportes, que el desabasto de medicamentos en el sector público en México como causa de la corrupción, origina que enfermedades se agraven; genera un impacto en el gasto de las familias que con tal de reestablecer la salud propia de sus integrantes, buscan los medios económicos para conseguir los medicamentos e instrumentos necesarios para ello; y mientras tanto, se señala que el desabasto ha impactado en ciertos puntos como lo son la atención de enfermedades denominadas crónicas como el cáncer, la diabetes o la hipertensión, teniendo el dato de que entre el mes de febrero de 2019 y 2021 se obtuvieron cerca de ocho mil reportes de la ciudadanía respecto de desabasto de los medicamentos necesarios para la atención de dichos padecimientos<sup>269</sup>.

Como se observa, existen diversas, pero a la vez, similares dinámicas de corrupción dentro el sector público, siendo trascendente el señalamiento de algunos aspectos en los que coinciden, y nos referimos al hecho de que finalmente los efectos de la corrupción se resienten con mayor amplitud en sectores más vulnerables, de igual forma, se puede estimar también que no obstante el sistema jurídico y administrativo que prevalezca, siempre será fundamental el actuar debido tanto de gobernantes como de gobernados, pues lo vemos ocurrir en diversos tipos

---

<sup>268</sup> <https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2022/como-vivimos-mexicanas-y-mexicanos-la-corrupcion/corrupcion-en-instituciones-de-salud/>

<sup>269</sup> *Idem*.

de sociedades, en tal sentido, podemos decir que desafortunadamente México no es ajeno a ese tipo de circunstancias, lo cual se puntualiza en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO IV**

### **MÉXICO, REGULACIÓN NORMATIVA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, EL DERECHO A LA SALUD, Y LA PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD RESPECTO A LA CORRUPCIÓN.**

Conforme a lo que hemos apuntado, es importante referirnos a la conformación del presente trabajo, en virtud de que los hallazgos referidos se encuentra directamente enlazados con el desarrollo de cada uno de los diversos capítulos en que se constituye, tenemos en principio evidencia de que en la dinámica del Estado Mexicano se encuentra inmerso el aspecto de garantizar los derechos humanos, de los cuales se ha hecho alusión en el presente trabajo específicamente al de salud, sin embargo, se ha confirmado que dicha tarea no es fácil para las instituciones públicas, afirmación que estima la corrupción implicada en los procesos de contratación pública, a partir de la ejecución del presupuesto económico asignado para el sector salud, circunstancia que se advierte insuperable para darle eficiencia al gasto publico conforme al marco regulatorio aplicable.

Lo anterior se relaciona directamente con el contexto histórico que implica conductas de corrupción, mismas que se estiman desarrolladas desde tiempos muy remotos, sin embargo, la propia dinámica de la sociedad ha provocado que cada vez tenga mayor impacto en la misma tanto desde el ámbito de su propósito que se traduce en las causas, como de las consecuencias que se originan en perjuicio de las personas.

De tal forma, los resultados confirman, que en al análisis de otros sistemas específicos se puede observar también, en mayor o menor medida por cuanto a sus

efectos, que prácticamente en su totalidad, todos los países se encuentran en constante riesgo de la dinámica de la corrupción, lo que podemos advertir o confirmar con el análisis simple de la información que se despliega a través de la organización denominada Transparencia Internacional, cuya referencia resulta de trascendencia para prácticamente todo el mundo, sin embargo, cada nación definirá que utilidad le podrá encontrar a la misma.

Señalado lo anterior, en el presente capítulo trataremos de abordar e ilustrar la realidad actual de México respecto de la regulación normativa en todos sus ámbitos dentro del aspecto de anticorrupción con efectos en los procesos de contratación pública, independientemente de cualquier otro ámbito que pudiese abarcar la normativa.

El tema de la contratación pública relativa a la adquisición de bienes y contratación de servicios en México, se relaciona en gran medida con actos de corrupción dentro de la administración pública en cualquiera de sus niveles, circunstancia que incluso podríamos señalar que con el tiempo ha ido tomando matices de evolución en su realización, tal y como trataremos de ilustrar en este capítulo.

En principio diremos que en un contexto global, conforme a lo desarrollado en el presente trabajo se puede advertir que, desde una perspectiva internacional, se señala que la corrupción “es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”.<sup>270</sup>

---

<sup>270</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Oficina contra la Droga y el Delito. Naciones Unidas. Nueva York, 2004. Prefacio, p. iii.

Tal afirmación lleva implícito lo que hemos comentado respecto de la causas, pero principalmente de los efectos de la corrupción, de la que al parecer no escapa ninguno de los principales ámbitos que se encuentran en la órbita de cualquier sociedad, siendo un factor que desafortunadamente determina circunstancias de vida y el rol de los individuos en la propia sociedad, de tal forma que se puede contemplar a quienes sufren las consecuencias de manera directa de la corrupción, así como a quienes obtienen un provecho a través de sus actos ilegales.

De igual manera, se menciona que el fenómeno de la corrupción en cuanto a sus alcances se genera en “todos los países -grandes y pequeños, ricos y pobres- pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras.”<sup>271</sup>

Como podemos observar, al ser un tema de efectos dispersos y diversos, se pueden percibir ciertas preocupaciones u ocupaciones de los propios sistemas para erradicar la corrupción, y es en dicho punto en donde se pueden desglosar los diversos espacios en que la misma se desarrolla, y tratar de enfocar una posible solución al respecto, de tal manera, podemos aterrizar, como se hace en el presente trabajo, en el tema de la contratación pública como uno de los espacios en que se genera con mayor frecuencia dicha actividad negativa, no obstante la legislación que existe al respecto tanto internacional como nacional, de tal manera, trataremos de ilustrar con precisión ciertos casos ocurridos en México que además implican un efecto en el derecho humano a la salud.

---

<sup>271</sup> *Idem.*

En el plano de regulación de la contratación pública en México, referimos previo al contexto específico que en subcapítulos posteriores se refieren, del contexto internacional en el que México asume el compromiso a regular de manera imparcial el tema de la contratación pública en un esquema de combate a la corrupción, así, tenemos como ejemplo el Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos y Canadá (T-MEC), cuyo Decreto Promulgatorio fue publicado, para el caso de México, en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintinueve de junio del año dos mil veinte, del cual se destaca lo siguiente en el tema de la adquisición y contratación de bienes y servicios por parte de la administración pública:

<b>ASPECTOS RELEVANTES DEL T-MEC DERIVADAS DE DISPOSICIONES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN</b>
EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
Establecer un marco legal y comercial claro, transparente y predecible para la planificación de negocios que apoye una mayor expansión.
Se establece la contratación pública como el proceso por el cual un gobierno obtiene el uso de o adquiere mercancías o servicios, o cualquier combinación de estos, para propósitos gubernamentales y no con el fin de venta o reventa comercial, o uso en la producción o suministros de mercancías o servicios para la venta o reventa comercial.

En el artículo 13.1 se especifican aspectos importantes en cuanto a señalar lo que debe entenderse por licitación pública, restringida, selectiva por cuanto a proveedores certificados.

El artículo 13.3 refiere un aspecto importante en cuanto a que el aspecto de excepciones no podrá implicar un medio de discriminación arbitrario o injustificable, o una restricción encubierta al comercio internacional entre las partes.

Destaca el artículo 13.4, en su numeral 8, que las partes buscarán generar oportunidades para que las contrataciones se lleven a cabo a través de medios electrónicos, incluso para la propia publicación de información de la contratación, los avisos y bases de licitación, así como para la recepción de ofertas.

En el numeral 9 del referido artículo 13.4, se destaca la condición impuesta de que el uso de sistemas de tecnologías de la información y software deberán ser accesibles en general e interoperables con otros sistemas de tecnologías.

En cuanto al texto del artículo 13.9 se dispone la posibilidad de la licitación restringida siempre y cuando no se utilice con el fin de impedir la competencia entre proveedores o proteger a los propios nacionales.

En la cuestión de especificaciones técnicas de productos o servicios a contratar, el artículo 13.11 señala la condición de no establecer situaciones concretas que impliquen un obstáculo innecesario al comercio entre las Partes; así también, no prescribir especificaciones técnicas referidas a una marca o nombre comercial, patente, derecho de autor, diseño, tipo, origen específico, productor o proveedor

en particular, a menos que no haya otra forma suficientemente precisa o inteligible de describirlos.

Las entidades contratantes recibirán, abrirán y tratarán todas las ofertas dentro de los procesos respectivos, conforme a procedimientos que garanticen la equidad e imparcialidad de cada proceso de contratación y la confidencialidad de las ofertas, así lo marca el artículo 13.14, numeral 1.

**ASPECTOS RELEVANTES DEL T-MEC DERIVADAS DE DISPOSICIONES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN**

**EN MATERIA DE CORRUPCIÓN**

Promover la transparencia, el buen gobierno y el estado de derecho, y eliminar el cohecho y la corrupción en el comercio y la inversión.

En lo que respecta al artículo 13.17 referente a la garantía de la integridad de las prácticas de contratación, se dispone que cada Parte asegurará que existan medidas penales, civiles o administrativas para abordar la corrupción, fraude y otros ilícitos en sus contrataciones públicas.

Las medidas que se imponen en el referido artículo 13.17, en su numeral 2, implican procedimientos para inhabilitar, suspender o declarar inelegible para poder participar en las contrataciones.

<p>Del numeral 3 del referido dispositivo se destaca la cuestión de las Partes para asegurar el establecimiento de políticas o procedimientos para el caso de posibles conflictos de interés por parte de los involucrados o que tengan influencia sobre una contratación.</p>
<p>El artículo 27.1 relativo a l Capítulo 27 titulado Anticorrupción, refiere diversos instrumentos internacionales contra la corrupción, destacando que el actuar o abstenerse de actuar en relación con el desempeño de las funciones oficiales incluye cualquier uso del cargo de funcionario público, se encuentre o no dentro de la competencia autorizada del funcionario.</p>
<p>Se reitera en el artículo 27.2 que las Partes establecen el compromiso para prevenir y combatir el cohecho y la corrupción en el comercio y la inversión internacionales, reconociendo la necesidad de desarrollar la integridad dentro de los sectores público y privado.</p>
<p>Conforme al artículo 27.3 se planteó el compromiso para adoptar o mantener vigente legislación para tipificar como delitos en su ordenamiento jurídico, en asuntos que afecten el comercio o la inversión internacionales, cuando se cometan intencionalmente por una persona sujeta a su jurisdicción.</p>
<p>Las conductas propuestas en el punto anterior implican resumidamente los siguientes actos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Promesa a un funcionario directa o indirectamente de una ventaja indebida, con el fin de que actúe o se abstenga de hacerlo con relación al ejercicio de sus funciones.</li></ul>

- La promesa a un funcionario público extranjero directa o indirectamente de una ventaja indebida, con el fin de que actúe o se abstenga de hacerlo con relación al ejercicio de sus funciones.

- La ayuda, complicidad o conspiración para la comisión de cualquiera de los delitos descritos en los puntos previos.

Además de lo anterior, conforme al numeral 8 del artículo 27.3 se reconocen los efectos nocivos de la facilitación, por lo que se imponen el alentar a las empresas a evitar dicha práctica, así como concientizar a los funcionarios públicos sobre sus leyes sobre cohecho, con el fin de detener la solicitud y la aceptación de pagos de facilitación.

El artículo 27.4 implica a las Partes, para efecto de combatir la corrupción en asuntos que afectan el comercio y la inversión, el promover la integridad, honestidad y responsabilidad entre sus funcionarios públicos, lo que implica:

- Establecer procedimientos efectivos para selección y capacitación de quienes ocuparán cargos públicos dentro de esquemas estimables como vulnerables a la corrupción.

- Medidas para promover la transparencia en la conducta de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.

- Establecer políticas y procedimientos para identificar y gestionar conflictos de interés. actuales o potenciales, de los funcionarios públicos.

- Medidas para facilitar que los funcionarios públicos informen sobre cualquier hecho relacionado con las conductas indebidas que se refieren, en un ámbito de combate a la corrupción.

- Establecimiento de normas o códigos de conducta para el desempeño de las funciones públicas.

- Medidas que propicien la participación del sector privado y de la sociedad en la prevención y combate a la corrupción en asuntos que afectan el comercio o la inversión internacionales, así como incrementar la conciencia pública sobre la existencia, causas, y la gravedad de la corrupción.

En el dispositivo 27.9 se hace referencia a la cooperación entre las partes en la materia, a efecto de que ésta se establezca para que se coordinen las respectivas agencias encargadas de la ley contra la corrupción, prevaleciendo medidas tendentes a prevenir, detectar y desalentar el cohecho y la corrupción.

En general, en dicho dispositivo se hace hincapié en la importancia de la cooperación y coordinación internacional, incluido el grupo de trabajo de la OCDE sobre cohecho en las transacciones comerciales internacionales.

Se destaca finalmente la Conferencia de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y el mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, así como el apoyo al Grupo de Trabajo de Anticorrupción y Transparencia del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico APEC, y al Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20.

Conforme a lo señalado tenemos entonces un instrumento de orden internacional que involucra aspectos regulatorios que vinculan a México a establecer las disposiciones normativas necesarias en relación con el acceso a una de las zonas de mercados de mayor influencia como lo es América del Norte, se entiende que dicho instrumento pretende fomentar la inversión extranjera entre los tres países involucrados, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, además de

México. Sin embargo, como lo hemos venido señalando la corrupción no es un tema privativo de nuestro país, tan es así que como lo hemos podido observar en el desglose que se ha generado en los cuadros que anteceden, en el T-MEC fueron abordados con precisión temas de regulación tanto de contrataciones públicas, como de acciones de prevención y combate a la corrupción.

En relación con lo anterior, se advierte que en materia de contratación pública la preocupación y tendencia en el texto implica cuestiones de equidad y seguridad jurídica en los procesos de adjudicación de contratos públicos respecto de los cuales se plantea fundamentalmente la licitación pública abierta, prácticamente como regla general, no obstante ello, se contempla la licitación restringida y las adjudicaciones directas bajo ciertas condiciones y parámetros de transparencia y reglas de juego que no limiten bajo ningún sentido a ninguno de los participantes tanto nacionales como extranjeros, situación que deberá reflejarse en aquellos ordenamientos jurídicos que regulen dicha función pública.

Así también, de manera concreta se plantea la necesaria expedición de normativa tendente a combatir la corrupción desde el ámbito de la prevención y hasta la etapa de la sanción para el caso de que se detecte la comisión de hechos ilegales en los procesos de comercialización regulados por el propio T-MEC, lo que implica desde luego la gestión relativa a la contratación pública, a la cual, el desglose realizado nos ilustra lo más destacado en el Capítulo correspondiente respecto del cual hemos realizado una especificación que nos ayuda a conocer los aspectos que se consideran de mayor relevancia al respecto, dentro de lo que destaca también la pretensión de involucrar a la sociedad en la titánica labor de erradicar la corrupción.

En dicho plano internacional se contempla, para el ámbito de los temas que hemos señalado, una coordinación y cooperación de los tres países con miras a obtener resultados positivos que le den un mejor cauce a los actos de comercio que

resulten necesarios; así también, se involucra y refiere la relevancia del trabajo que en materia de combate a la corrupción se ha desplegado a nivel internacional en otros espacios territoriales, lo que vemos reflejado al remitirse en lo conducente a diversas convenciones como la de Naciones Unidas en contra de la corrupción y la interamericana con el mismo esquema de lucha contra la corrupción.

En otro aspecto de mayor antecedente en la regulación normativa de las acciones enfocadas a prevenir, investigar y sancionar la corrupción en el caso de México derivado del ámbito internacional, tenemos la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, instrumento de orden multilateral que fue suscrito por México, ad referendum, el nueve de diciembre del año dos mil tres cuyo Decreto Promulgatorio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha catorce de diciembre de dos mil cinco, fecha en que también entró en vigor para nuestro país.

Del preámbulo de dicho documento se advierte la preocupación de los estados parte de la misma respecto de los problemas y amenazas que refleja la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, así como el comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, lo que ejemplifica una vez más la preocupación a nivel global de todo aquello que tiene que ver con la corrupción, la cual incluso se contempla ligada de forma directa con la delincuencia organizada y económica.

Relevante también destacar respecto de dicho instrumento, la alusión que se hace a diversas organizaciones internacionales y regionales de las que han surgido en la materia contra la corrupción, distintos instrumentos multilaterales encaminados a dicho fin, en razón de que de los mismos derivan aspectos importantes como la asistencia técnica entre y para los Estados en busca de establecer una mejor condición que les permita salir airoso en la labor titánica de erradicar en todas sus etapas el fenómeno de la corrupción, lo que se pretende

conseguir precisamente con los ajustes regulatorios que de acuerdo a cada nación se requieran y sean factibles de acuerdo a las circunstancias prevalecientes en cada espacio.

Lo referido tiene sentido y relación directa con el objeto o finalidad de la propia Convención, cuyo artículo 1 refiere como tal el “promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción”, “promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos, y finalmente “promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos”, como podemos observar, los aspectos preventivos y el combate frontal a la corrupción desde una perspectiva multilateral de naciones, coincide con la preocupación local de los Estados, quienes propiamente han ido ajustando su orden jurídico enfocándose en dichos objetivos, tal es el caso de México que en el año dos mil quince adoptó una coordinación de sus instituciones existentes, y generando aquellas que fueran necesarias, para establecer un Sistema Nacional Anticorrupción, tal y como ya lo hemos mencionado previamente.

De tal manera señalaremos los aspectos relevantes para la consideración del tema que nos ocupa en la presente investigación, que la contratación pública y la corrupción, misma que de manera directa implica la afectación en el derecho humano a la salud.

<p><b>ASPECTOS RELEVANTES DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN RELACIÓN CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA CORRUPCIÓN EN DICHO ÁMBITO</b></p>
--

El artículo 2 establece en sus definiciones que por funcionario público, en un aspecto general, se ha de entender a toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo administrativo o judicial en un Estado Parte, el cual haya sido designado o electo para un encargo de manera temporal o permanente, remunerado u honorario.

Dentro de las cualidades que implica la consideración de funcionario público se agrega además a quien desempeñe una función pública incluso para un organismo o empresa pública.

Dentro del propio dispositivo de definiciones señalado también es necesario destacar que por funcionario público extranjero debe entenderse a quien ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un país extranjero, Así también, resulta trascendente el definir por funcionario de una organización internacional pública se entiende a un empleado público internacional, así como a toda persona que determinada organización haya autorizado a actuar en su nombre.

Se precisa en el artículo 3 que dicho instrumento tendrá aplicación en la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción. Embargo preventivo, incautación, decomiso y restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la propia Convención.

Del artículo 5 deriva el compromiso de los Estados Parte para formular, aplicar o mantener vigentes políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que involucren a la sociedad y reflejen los principios del imperio de la Ley, así como la promoción de la integridad entre sus funcionarios, la transparencia y la rendición de cuentas como una obligación formal. De igual forma, procurará ajustar, en la medida que resulte necesario, los ordenamientos jurídicos y las medidas administrativas con enfoque de combate a la corrupción.

Conforme al artículo 6 cada Estado deberá instituir los órganos oficiales encargados de prevenir la corrupción, mismos que deberán generar acciones de concientización y difusión en la materia, debiendo tener dichos órganos la autonomía necesaria para que éstos puedan realizar sus funciones sin influencia alguna de cualquiera de los poderes públicos.

En su artículo 8, numeral 2 se establece que cada Estado Parte deberá considerar en sus ordenamientos jurídicos, la existencia de códigos o normas de conducta que impliquen el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

En materia de contratación pública en su artículo 9 implica a cada Estado Parte a establecer sistemas apropiados de contratación pública, mismos que deberán estar enfocados en aspectos plenos de transparencia, competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones y sobre todo eficaces para combatir la corrupción.

Se sigue señalando en dicho dispositivo anunciado, que en relación a los procesos de contratación pública deberán abordarse aspectos de difusión pública relativa a los mismos, así como la adopción de medidas que reglamenten cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, haciendo énfasis en las declaraciones de interés respecto de ciertas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

Se precisan en el numeral 2 del artículo 9 referido, que en materia de gestión de la hacienda pública se precisa de medidas que abarquen procedimientos para aprobar el presupuesto nacional, la presentación en tiempo respecto de información de gastos e ingresos, un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente, así como la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de las condiciones que implican la función pública en relación con la propia Convención.

Respecto del artículo 10 se precisa de establecer medidas normativas que garanticen la información pública, lo que implica instaurar procedimientos o reglamentaciones que públicamente permitan el acceso y obtención de información sobre organización, funcionamiento y toma de decisiones de la administración pública, sin dejar de lado la obligación de respetar la intimidad y datos personales.

En lo que respecta a la participación de la sociedad, en el artículo 13 de la Convención se plantea el adoptar medidas que permitan y fomenten la participación -de personas y grupos de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y las que se formen con base en la comunidad, en cuestiones de prevención y lucha contra la corrupción.

Así también, se deberá garantizar normativamente que la sociedad conozca los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción, facilitándoles el acceso a los mismos para efecto de plantear denuncias por cualquier hecho que pudiera ser considerado como delito conforme a la tipificación establecida en la propia Convención.

En términos de lo dispuesto en el Capítulo III relativo a la penalización y aplicación de la ley, se establece la responsabilidad de tipificar en sus ordenamientos jurídicos los delitos de soborno de funcionarios públicos nacionales, de funcionarios públicos extranjeros, así como de organizaciones internacionales, malversación o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, soborno, blanqueo del producto del delito, encubrimiento y obstrucción de la justicia.

En la Convención se trata de igual manera un tema importante en cuanto a la protección de denunciantes, testigos, peritos y víctimas, refiriendo que deberá, en cada Estado Parte, adoptarse medidas apropiadas para proteger de manera eficaz a dichos sujetos contra eventuales actos de represalia o intimidación, lo

que implica además a sus familiares cuando así sea el caso, lo que se advierte del artículo 32.

Aunado a lo anterior, conforme al artículo 36 se establece la responsabilidad de los Estados en el sentido tan importante de cerciorarse de que se cuente de los órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción, debiendo dotar a las áreas correspondientes de recursos suficientes para el desempeño de sus funciones, lo que implica también el otorgar a los funcionarios públicos implicados la formación y la capacitación necesaria para tal efecto.

Así también, el Capítulo IV describe la necesidad de regular, en términos de la Convención, temas de importancia como la cooperación internacional, extradición, el traslado de personas condenadas a cumplir una pena, la asistencia judicial recíproca, la remisión de actuaciones penales, investigaciones conjuntas, técnicas especiales de investigación como lo es la vigilancia electrónica y las operaciones encubiertas.

De acuerdo al artículo 61 se deberán establecer disposiciones que faciliten la posibilidad de analizar, con ayuda de expertos, las tendencias de la corrupción en su propio territorio, así como las circunstancias en que se cometen los delitos de corrupción.

Al respecto, deberán contemplar la posibilidad de desarrollar en la medida de lo posible, las definiciones, normas y metodologías comunes, así como compartir información relativa a las prácticas óptimas para prevenir y combatir la corrupción.

De lo anterior es posible destacar los diversos aspectos que, para efecto de los procedimientos de contratación pública derivan de las disposiciones de dicha Convención, hacen énfasis en la cuestión de definir lo que deberá entenderse por servidores públicos nacionales, extranjeros y de organizaciones internacionales. Es de trascendencia en tanto existen casos específicos mediante los cuales a través

de organismos internacionales se llevan a cabo acciones correspondientes a los Estados. Es el caso de México que como bien lo señala Xavier Tello, al referirse al abasto de medicamentos durante la actual administración federal (2018-2024) “la llegada del INSABI, que a la postre se adueñó de los recursos y decisiones de abasto en el sector salud, solo lo empeoró todo, y buscar apoyo en un organismo de las Naciones Unidas fue un desastre”.<sup>272</sup>

De acuerdo a la información que se pudo consultar el día treinta de octubre de 2021 en la página de la presidencia de la República Mexicana<sup>273</sup> se advierte la nota del 31 de julio del año 2020 que destaca que, ante el titular del Ejecutivo, se firmó un acuerdo específico para la compra eficiente y transparente de medicamentos con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). A reserva de un mayor análisis que se formulará con posterioridad, de momento solo podremos referirnos a la posibilidad de un problema de desabasto de medicinas que sin duda afectaría a la sociedad en su derecho humano correspondiente.

Es importante continuar con los aspectos relevantes que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción implica y enfocarse en las diversas etapas inherentes a la corrupción y que se refieren a la prevención, investigación y sanción. De igual manera, se subraya que al precisar de medidas jurídicas para el combate a la corrupción se involucre el aspecto de la integridad de los funcionarios públicos

---

<sup>272</sup> Tello, Xavier, *La Tragedia del Desabasto*, Planeta Mexicana, México, 2022, p. 32.

<sup>273</sup> Gobierno de México, *Gobierno de México inicia proceso de compra eficiente de medicamentos y vacunas junto a la UNOPS y la OPS/OMS, 2020*, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/gobierno-de-mexico-inicia-proceso-de-compra-eficiente-de-medicamentos-y-vacunas-junto-a-la-unops-y-la-ops-oms>

en general, y en particular, de aquellos que se encuentran relacionados con los procesos de contratación pública.

En relación con la integridad de los funcionarios públicos se realiza la regulación con mayor precisión de órganos de gobierno especializados en materia de corrupción. Se requiere que normativamente se encuentren en un plano de fácil acceso para la ciudadanía en general, la utilización de códigos de conducta, el cuidado de los posibles conflictos de interés de los funcionarios en el aspecto de contratación pública, transparencia y rendición de cuentas.

De igual manera, se instaura la necesidad imperante de contar con sistemas de contratación pública apropiados y que garanticen una participación equitativa y un trato imparcial que permita la libre competencia. Se busca que finalmente se evite generar situaciones que a su vez se conviertan en reproductores o facilitadores de conductas indebidas. Se hace énfasis en la determinación de delitos diversos que en relación con la contratación pública y la corrupción en general, se deberán considerar para que se deslinde la responsabilidad de los involucrados en cada caso concreto.

Por otra parte, otro de los documentos que desde marzo de 1996 fue adoptado por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), es la Convención Interamericana contra la Corrupción. Se dice que fue el primer instrumento internacional en su tipo debido a que en su construcción se estimó la trascendencia en muchos espacios del planeta de la corrupción y sus efectos. Con estas premisas, se generó un instrumento que involucre la cooperación entre naciones para establecer estrategias conjuntas de combate.

En el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1998 fue publicado el Decreto de promulgación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos en la Ciudad de Caracas, Venezuela. En razón de que se

considera que la corrupción degrada la legitimidad de las instituciones públicas, Atenta contra la moral y la justicia y por consecuencia, actúa en contra del desarrollo integral de los pueblos.

De tal forma, señalaremos lo destacable del preámbulo de dicho documento. En dicha parte relativa se erigen las razones y justificaciones para haber asumido la plena responsabilidad como Estado, de poner sobre la mesa todos los aspectos que dieron origen al planteamiento de un instrumento de tal naturaleza, es así que podemos referir aspectos considerados como el declararle la guerra a la corrupción con la que se busca fortalecer instituciones democráticas, evitar afectaciones en la economía de un país, así como de la región, los vicios en el desarrollo de la función pública y el deterioro de la moral social.

A través de dicho documento se manifiesta el convencimiento de los Estados Parte: de generar conciencia en la sociedad sobre los efectos de la corrupción, las consecuencias serán de gran magnitud. Incluso se estima que la corrupción constituye uno de los instrumentos que emplea la delincuencia organizada con la finalidad de conseguir sus objetivos y posicionarse en todos los espacios tanto públicos como privados del Estado. De ahí la necesidad de concientizar a la gente sobre la gravedad del tema.

De igual manera, se toma en consideración el que, ante la dinámica de las relaciones en el plano internacional, el problema no se puede ni se debe estimar como un problema local. Por lo tanto, resulta necesario establecer estrategias coordinadas entre naciones para afrontar el problema se busca con ello la obtención de mejores resultados “teniendo presente que para combatir la corrupción es responsabilidad de los Estados la erradicación de la impunidad y que la cooperación entre ellos es necesaria para que su acción en este campo sea efectiva”. Se manifiestan “decididos a hacer todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los

actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”. En ese tenor, convinieron en plantear y suscribir dicha Convención. En relación con la contratación pública y la corrupción en dicho ámbito podemos referir los siguientes aspectos.

### **ASPECTOS RELEVANTES DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN RELACIÓN CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

El artículo I se centra en la definición de lo que ha de entenderse por función pública: toda actividad temporal o permanente, ya sea remunerada u honoraria que realiza una persona física en nombre del Estado en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

Resulta importante señalar que, por funcionario público, oficial gubernamental o servidor público se refiere a cualquier funcionario o empleado del Estado. Incluye los que hayan sido seleccionados, designados o electos para realizar funciones en nombre del Estado con cualquier nivel jerárquico.

Como bienes se entiende a los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, así como los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre activos.

- Se precisa en su artículo II que los propósitos de la Convención son el promover y fortalecer el desarrollo de los Estados Partes: los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; así como el promover, facilitar y regular la cooperación entre éstos para eficientar las medidas y acciones tendentes a prevenir, detectar, sancionar y erradicar actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente relacionados con tal ejercicio.
- De tal manera, se ha convenido, tal como se señala en el artículo III que aplicarán los Estados diversas medidas en sus sistemas regulatorios

institucionales para que se promuevan y desarrollen los siguientes ámbitos:

- Normas de conducta en relación al adecuado cumplimiento de las funciones públicas, mismas que se buscarán evita conflictos de interés y asegurar el correcto uso de los recursos públicos;
- Normas que impliquen a los funcionarios públicos el informar a las autoridades correspondientes sobre actos de corrupción que conozcan o adviertan en la función pública.
- Normas que impliquen la vinculación a que se respeten cabalmente las normas de conducta.
- Establecer sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos (declaración patrimonial) de los funcionarios públicos, considerando la publicación de dichas declaraciones cuando así corresponda.
- Sistemas para la adquisición y/o contratación de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia del propio sistema normativamente aplicable.
- Sistemas que aseguren una adecuada recaudación y control mismo de los ingresos del Estado que impidan la comisión de actos de corrupción.
- Sistemas que impliquen la protección de las personas, funcionarios públicos o particulares, que denuncien actos de corrupción, lo que involucre incluso la protección de la identidad.
- Normas que contemplen la existencia de órganos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos actualizados conforme a las necesidades y elementos objetivos tendentes plenamente a prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas consideradas corruptas.
- Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros.
- Normas que impliquen la participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en la tarea de prevención y concientización en relación con la corrupción.

En cuanto a la jurisdicción, en el artículo V de la Convención se establece que cada Estado adoptará sus medidas para ejercer su poder, en cuanto a los delitos tipificados en su ordenamiento, cuando el ilícito se haya cometido en su territorio. De igual manera, cuando se pueda referir a los casos del delito sea cometido por uno de sus nacionales o por quien tenga residencia habitual en su territorio, y cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y no lo extradite a otro país por razón de la nacionalidad del mismo.

La relación de actos de corrupción en los que resulta aplicable la Convención, se describe el artículo VI:

- El requerimiento, aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto que le corresponda en el ejercicio de funciones públicas;
- El ofrecimiento, otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto correspondiente al ejercicio de sus funciones públicas;
- La realización por parte de un funcionario público de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que nos hemos referido en los puntos que anteceden.
- La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se ha hecho referencia en los puntos que anteceden.

Cabe resaltar la obligación de los Estados Parte para adoptar las medidas o procedimientos legislativos tendentes a tipificar como delitos los señalados en el

presente recuadro. Con ello se busca facilitar la cooperación interactiva de Estados.

Mención particular merece lo dispuesto en el artículo IX referente al enriquecimiento ilícito. Se instituye la obligación hacia los Estados de tipificarlo en su legislación con el fin de sancionar el incremento de patrimonio de un funcionario público con significativo exceso en relación con sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones, y que además no pueda ser razonablemente justificado.

Conforme a lo dispuesto por el artículo XI de la Convención, las partes se han obligado a tipificar como delitos las siguientes conductas:

- El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada.
- El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero por parte de un funcionario público de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada.
- Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado.
- La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.

En cuestión de cooperación entre los Estados, y siendo uno de los pilares del objetivo de la Convención, se resalta de su artículo XIV que los Estados se prestarán asistencia recíproca a fin de facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación y fincamiento de responsabilidad por actos de corrupción.

De la misma manera se acentúa que los Estados intercambiarán información técnica sobre formas y métodos de mayor efectividad para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción.

Dicho documento de gran relevancia para todos los Estados de la región que la conforman, trae consigo una serie de actividades en materia de desarrollo de políticas y desarrollo normativo enfocado a combatir la corrupción desde una perspectiva de coordinación y cooperación entre las naciones. Es preciso anotar que esto conlleva la implementación de acciones en el ámbito de la función pública propiamente. Es decir, el desempeño de todos aquellos que por elección o designación directa se les haya conferido el carácter de funcionario o servidor público, incluido aquel que de alguna manera genere actos en representación conferida del Estado.

Aunado a lo anterior, también se enfoca dicha Convención en fortalecer los procesos de contratación pública para adquisición de bienes y prestación de servicios. Se enfoca en señalar las hipótesis que darán lugar a la tipificación de delitos en los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado. El tráfico de influencias es uno de esos temas principalmente, que lleva implícito el aspecto relativo a las sanciones correspondientes y a la coordinación entre los Estados para que se pueda hacer efectiva cualquier situación derivada de responsabilidades por la comisión de hechos de corrupción.

De tal manera, al haberse estimado necesaria la adhesión al esquema normativo de dicha Convención, se ratificó la preocupación de los Estados por hacer frente a este fenómeno de la corrupción de manera conjunta, puesto que es claro que tal fenómeno tiene un aspecto de origen local, pero, por la dinámica social, se considera de aspecto transnacional tanto en sus causas, pero principalmente en sus efectos.

Con relación al cumplimiento de los acuerdos y compromisos establecidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, la información desplegada por el Departamento de Cooperación Jurídica, Organización de los Estados Americanos y Secretaría de Asuntos Jurídicos<sup>274</sup> afirma que se ha puesto en práctica el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) con fecha 4 de junio de 2001. Sus objetivos son el promover a la Convención misma, a la vez de contribuir al logro de sus propósitos, analizar la forma en que se encuentran instituidos los compromisos de los Estados Parte, y constituirse como un facilitador para el intercambio de estrategias y técnicas anticorrupción entre los mismos.

Es importante destacar conforme a la fuente citada, que el MESICIC se desarrolla conforme a los propósitos y principios que han sido establecidos en la carta de la Organización de Estados Americanos, tales como la soberanía, la no intervención y la igualdad jurídica de los Estados Parte. De tal manera, las funciones que realiza en una especie de evaluación se ven reflejadas por cada país en los informes respectivos. En el caso de México, en el subcapítulo siguiente, analizamos la legislación federal en materia de contratación pública y corrupción con la finalidad en el esquema de tratar de erradicar la misma.

---

<sup>274</sup> Departamento de Cooperación Jurídica,  
[http://www.oas.org/juridico/spanish/faq\\_ac\\_sp.htm#1](http://www.oas.org/juridico/spanish/faq_ac_sp.htm#1).

Por otra parte, continuando con los instrumentos internacionales más importantes mediante los cuales México ha intervenido como resultado de los esfuerzos que se han generado en la lucha contra la corrupción, tenemos la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, fue adoptada en la Ciudad de París, Francia en el año de 1997. Cuyo Decreto Promulgatorio en el caso de México fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintisiete de septiembre de 1999.

El preámbulo de dicha Convención explica que el cohecho<sup>275</sup> es un fenómeno muy constante y disperso en las transacciones comerciales internacionales, incluido el comercio y la inversión. Genera complicaciones de carácter moral y político y degrada a un buen gobierno y el desarrollo económico. Se estima que altera las condiciones competitivas internacionales que se estima deben ser planteadas en un ámbito de equidad e imparcialidad.

Esta Convención implica que todos los países deben asumir una responsabilidad en materia de combate al cohecho. Por eso no solo se enfocan al esquema de una lucha local en contra de dicha conducta, sino que también se requiere una coordinación y cooperación multilateral para prevenir precisamente esa exigencia de sobornos tanto a personas físicas como jurídicas en el desarrollo de transacciones comerciales que afectan sin duda el aspecto económico que finalmente trasciende hacia otros aspectos sociales de diversa naturaleza. De tal forma, distinguiremos los aspectos que se estiman de mayor relevancia al respecto.

---

<sup>275</sup> Relacionado con el término cohechar. De acuerdo al Diccionario de la lengua española se define como “Sobornar, corromper con dádivas al juez, a una persona que intervenga en el juicio o a cualquier funcionario público, para que, contra justicia o derecho, haga o deje de hacer lo que se le pide”.

**ASPECTOS RELEVANTES DE LA CONVENCION PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES EN RELACION CON LA CONTRATACION PÚBLICA Y LA CORRUPCION**

De su artículo 1 precisamos lo siguiente:

- Cada Estado establecerá como delito la conducta de cualquier persona que intencionalmente ofrezca o efectúe un pago indebido u otra ventaja, directa o indirectamente, a un servidor público extranjero en su beneficio o de alguien más con el fin de que dicho funcionario haga o deje de hacer algo en cumplimiento de su deber oficial y obtenga así, un negocio o cualquier otra ventaja indebida, en el ámbito de negocios internacionales.
- Cada parte establecerá el que la complicidad, incitación, ayuda e instigación o la autorización de un acto de cohecho a un servidor público extranjero constituya un delito conforme a su sistema jurídico.
- Deberá preverse que la tentativa y la complicidad para cohechar a un servidor público extranjero constituirán un delito en el mismo grado que lo sean dichas conductas respecto de un servidor público nacional o local.
- Como servidor público extranjero será considerada toda persona que detente una posición legislativa, administrativa o judicial, elegido o nombrado en un país extranjero; así también se considera como tal todo aquel que ejerza una función pública para un país extranjero, agencia o empresa públicas, así como cualquier funcionario de una organización pública de carácter internacional.

- Respecto de país extranjero se incluye todos los niveles y subdivisiones existentes en la estructura gubernamental, de nacional a local.
- Al hablar de actuar o abstenerse de ejecutar funciones oficiales de un funcionario público debe entenderse cualquier uso de la posición del servidor público, independientemente de que se encuentre dentro de sus atribuciones.

En su artículo 3 se refiere que:

- Deberá sancionarse a un servidor público extranjero por cohecho, con sanciones de naturaleza penal que resulten eficaces.
- Para el caso de las personas morales deberá cuidarse que queden sujetas a sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas de carácter no penal Siempre y cuando no se contemple en el sistema jurídico la responsabilidad penal directa.
- Deberán tomarse las medidas para que el producto del cohecho de un servidor público extranjero o activos de un valor equivalente al de ese producto puedan ser objeto de embargo y decomiso o en su caso, sean aplicables sanciones monetarias equiparables.

En cuanto a la aplicación propia de las disposiciones relativas al cohecho, se establece en el artículo 5 que la investigación y persecución del mismo respecto de un servidor público extranjero estarán sujetas a las reglas y a los principios de cada Parte. Así se evita que se encuentren influenciadas por consideraciones de interés económico nacional, por el efecto potencial sobre sus relaciones con otros países o por la identidad de las personas físicas o morales involucradas.

La regla de prescripción que aplicará respecto del delito de cohecho de un servidor público extranjero permitirá un espacio de tiempo adecuado y suficiente para la investigación y persecución de este.

En materia de cooperación y coordinación entre los Estados Parte se establece la asistencia legal mutua para efectos de la investigación y persecución del delito referido De igual forma se contempla la extradición para los casos concretos que se estiman en la propia Convención conforme a lo que disponen los artículos 9 y 10 de la misma.

Es innegable la atención que se enfatiza en la Convención que ahora comentamos relativa al cohecho. Se puede estimar que el esquema visto desde otra concentración de Estados enfoca nuevamente el análisis y la propuesta, insistente en virtud de la dinámica específica de la corrupción en un ámbito concreto como lo es en el de las transacciones comerciales internacionales. De manera que podemos visualizar nuevamente la ocupación en ciertos aspectos como el de prever en los ordenamientos jurídicos de cada Estado Parte, la tipificación de ciertas conductas como delito de cohecho, aunado a la responsabilidad en cualquier otro ámbito de manera paralela pero independiente, y que podría ser el administrativo.

Definitivamente se coincide también en el sentido de tener que intercambiar información, coordinarse, generar cooperación desde el enfoque normativo para que ningún acto de dicha naturaleza quede impune, y que además se busque la eficacia en las sanciones que se formulen plantear la generación de condiciones para tal efecto que involucra aspectos como la regulación de la prescripción y la extradición. Todo ello con miras a resguardar la integridad en las transacciones comerciales internacionales previniendo y sancionando los hechos de corrupción. Se complementa con los diversos instrumentos internacionales cuya dinámica ya hemos referido.

En un contexto general de la efectividad de dichos instrumentos internacionales, Rojas Amandi hace referencia, en relación a la necesidad de adoptar las obligaciones adquiridas en el plano internacional en materia de combate a la corrupción, que “según lo que dispone el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, las normas de los tratados se deben cumplir de buena fe para ser consistentes con el principio de pacta sunt servanda (los contratos están para cumplirse), Es por esto, por lo que las normas del derecho nacional no pueden ser invocadas como excepción de la aplicación de las disposiciones convencionales”.<sup>276</sup>

Conforme a lo citado, podemos ver ilustrado el ámbito de responsabilidad asumido por México para interiorizar en el sistema jurídico las disposiciones pactadas en los instrumentos internacionales que en relación a la tremenda labor que se tiene de instaurar disposiciones para prevenir, investigar, detectar y sancionar los hechos de corrupción. Subrayamos que, si bien la prevención juega un papel importante, el enfoque desde el cual se plantea es con la eficacia de las sanciones que puedan aplicarse, principalmente las de naturaleza penal. Independientemente de que también se aborden condiciones relacionadas a la ética y la responsabilidad social para concientizar en la importancia y beneficios de erradicar la corrupción.

De igual forma, en dicha fuente el autor se refiere a los métodos<sup>277</sup> mediante los cuales los Estados suelen dar validez a las normas internacionales respecto de su territorio, lo cual se puede sintetizar en el siguiente cuadro.

---

<sup>276</sup> Rojas Amandi Víctor Manuel, “Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción” Universidad Iberoamericana, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 109, enero-abril de 2017, p. 189.

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 190.

<b>MÉTODO DE INCORPORACIÓN</b>	<b>MÉTODO DE TRANSFORMACIÓN</b>	<b>METODO DE EJECUCIÓN</b>
“Consiste en integrar las normas de los tratados como tales en el derecho interno de los Estados	Implica que “la validez de las normas internacionales en el ámbito interno supone que el contenido de las disposiciones de los tratados se reformule en una fuente del sistema jurídico interno.”	“Supone un acto de autorización de validez de la norma internacional mediante el que se pone en vigor a las normas internacionales en el ámbito nacional”.

En el caso de México, conforme lo señala el artículo 4, párrafo segundo de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, para que éstos sean obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en su texto íntegro en el Diario Oficial de la Federación. Señalando específicamente lo siguiente:

en México se sigue el método de ejecución al que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha denominado en su ejecutoria 1475/98 como adaptación especial. Tal como lo estableció la Suprema Corte en ejecutoria en el expediente 120/2002, por una parte, no se requiere “la expedición de una ley o norma específica para que el texto mismo del tratado suscrito se convierta en norma aplicable internamente” y, por otra, debido a que “debe ser un decreto del Presidente de la República publicado en el *Diario Oficial*

de la Federación, donde se dé a conocer que un determinado tratado ha sido aprobado por él mismo y por el Senado.<sup>278</sup>

Lo anterior lo podemos ver reflejado en los casos específicos a los que hemos hecho referencia en líneas anteriores, es decir, respecto de las Convenciones y Tratado. Como ya hemos resaltado y reiterado, se enfocan en aspectos de anticorrupción, y consideran como destinatarios esencialmente los legisladores. En dichos casos, se anota que, “la obligación internacional consiste en contar con delitos en las legislaciones nacionales cuyos tipos se encuentran previstos en los instrumentos internacionales, dejando que sean los órganos legislativos internos los que establezcan las penas específicas y demás condiciones que permitan su aplicación”.<sup>279</sup>

De tal forma, como lo hemos podido advertir es la referencia del Tratado y Convenciones que se han realizado con relación a la estrategia anticorrupción que normativamente debió adoptarse y ejecutarse de manera efectiva, se deben contemplar aspectos concretos a las medidas preventivas: la tipificación de los delitos conforme a las conductas sugeridas; normas procesales que permitan precisamente prevenir, investigar y sancionar los hechos de corrupción; normas relativas a la cooperación internacional, tomando en cuenta que la adopción precisamente de los instrumentos internacionales, denota la preocupación general en el sentido de que los efectos de la corrupción de un Estado no solo pueden generar consecuencias en otros, sino que la dinámica propiamente desarrollada podría ser exportable conforme a intereses diversos; y, finalmente, deberán contemplarse disposiciones relativas a la recuperación de activos.

---

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 191.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p.192.

En el caso específico de México, en relación a los ajustes normativos requeridos y en virtud de los compromisos internacionales pactados en instrumentos determinados

tanto el sistema normativo internacional, como el marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción persiguen un objetivo común: la prevención y erradicación de la corrupción. Si bien es cierto, en México se requiere contar con instituciones más sólidas para lograr dicho objetivo, también lo es que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional y que se requiere de un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción. Así las cosas, ambos sistemas normativos -el nacional y el internacional- se deben ver como complementarios y no como antagónicos.”<sup>280</sup>

Si bien las condiciones se encuentran normativamente precisadas tanto nacional como internacionalmente para desarrollar todo el sistema jurídico mexicano para combatir la corrupción, en el caso del esquema interno mexicano debemos tomar en cuenta que no dependerá de un solo actor, como podría ser el gobierno central, sino que también se deberá armonizar el trabajo relativo a las Entidades Federativas que integran todo el Estado. En relación a ello, tenemos normas generales que en cuestión del Sistema Nacional Anticorrupción tienen relevancia específica por cuanto a *dos de las variables* que hemos venido tratando en el presente trabajo: y la corrupción en el ámbito de la contratación pública. Para lo cual haremos referencia gráficamente a los ordenamientos y disposiciones planteados dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, que tienen injerencia directa en el esquema de investigación que nos ocupa.

---

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 219.

<b>REFORMAS, ADICIONES, DEROGACIÓN Y/O EMISIÓN DE ORDENAMIENTOS</b>	<b>ESPECIFICACIÓN</b>
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015)</p>	<p>Artículo 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, apartado A; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo y tercero y sus fracciones I, II y IV; 104, fracción III; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116 párrafo segundo, fracción II; 122, apartado C base primera, fracción V, inciso c), en su párrafo segundo e), m) y n), y base quinta.</p>
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015)</p>	<p>Se modifica la denominación del Título Cuarto, quedando de la siguiente manera: “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”.</p>
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015)</p>	<p>Se adicionan seis disposiciones constitucionales que son el artículo 73, con una fracción XXIX-V; 74 con una fracción VIII; 79 con un tercer y cuarto párrafos; 108 con un último párrafo; 116 párrafo segundo, fracción</p>

	II, con un octavo párrafo; 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso c) con un tercer párrafo.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015)	Se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016)	Se crea dicho ordenamiento con el objetivo de determinar la forma en que se coordinarán las instituciones encargadas de combatir la corrupción y su funcionamiento como un sistema propiamente
Ley General de Responsabilidades Administrativas. (Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016)	De dicho ordenamiento podemos observar que se establecen cuáles son las obligaciones que todos los servidores públicos deben cumplir, los tipos de corrupción, procesos para detección, investigación y sanción dentro del ámbito administrativo
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016)	A través de sus disposiciones específicas se determina la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del tribunal cuya actividad jurisdiccional le implica el resolver los posibles actos de corrupción que investigan las autoridades correspondientes en materia administrativa.

<p>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016)</p>	<p>La reforma a dicho ordenamiento da vida nuevamente a la Secretaría de la Función Pública, constituyéndola prácticamente como el órgano interno de control de la administración pública federal las faltas administrativas no graves, las faltas administrativas graves, remitirá las constancias correspondientes para la resolución respecto del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>
<p>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016)</p>	<p>En dicho ordenamiento se le confieren con mayor precisión a la Auditoría Superior de la Federación mayores facultades y herramientas para la investigación. Incluye realizar dicha acción en tiempo real de acuerdo a los recursos federales, así como participaciones estatales.</p>
<p>Código Penal Federal. (Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016)</p>	<p>Mediante las reformas correspondientes se tipifican conductas que constituyen hechos de corrupción con mayor precisión, así como la sanción correspondiente.</p>
<p>Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.<sup>281</sup></p>	<p>Se proyectan diversas disposiciones en vía de reforma y de adición. Fundamentalmente se</p>

---

<sup>281</sup> Considerar que hoy en día se encuentra regulado en la Ley de la Fiscalía General de la República conforme a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de

(Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016)	deriva la creación de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción con autonomía técnica y presupuestal. Se busca potenciar la autonomía en materia de investigación de los delitos por hechos de corrupción.
---	--

Tales disposiciones enmarcadas con su característica específica respecto de la integración del Sistema Nacional Anticorrupción, se considera en relación a la vinculación directa que tienen dichas disposiciones respecto de los actos de corrupción en materia de adquisición y contratación de bienes y servicios, lo que podemos advertir con la simple consideración de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo texto se transcribe para mayor ilustración:

Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma Digital Nacional.

---

fecha veinte de mayo del año 2021, del Decreto por el que se expide dicha Ley y se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

En cuanto a una falta grave relacionada con la contratación pública, el Código Penal Federal también estipula respecto de los procedimientos de contratación pública lo siguiente en su artículo 215, contenido en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción

Artículo 215.- Cometten el delito de *abuso de autoridad* los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación.

Entonces, la falta administrativa grave, que será sancionada, conforme a las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en cuanto a la tipicidad de la propia falta; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en cuanto a la competencia del Tribunal en su carácter de resolutor al respecto: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en tanto que en la misma se regula la atribución de la Secretaría de la Función Pública en su carácter de autoridad investigadora de actos que pudieran constituir faltas administrativas graves dentro de los procesos de contratación pública que se llevan a cabo en la administración pública federal, también habría la posibilidad de aplicación, atendiendo a las atribuciones conferidas a la Auditoría Superior de la Federación, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Finalmente, en relación a la conducta tipificada como delito que se ha transcrito, se advierte la aplicación fundamental del Código Penal Federal.

Directamente vinculado con la Ley de la Fiscalía General de la República, misma que contempla la estructura y funcionamiento de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción a la cual le corresponde la investigación y persecución de los delitos por hechos de corrupción, entre los que se encuentra el delito considerado en relación a las contrataciones públicas.

Bajo el contexto internacional sobre el que descansa una parte importante de las disposiciones y acciones que diversos Estados han generado para estructurar conjuntamente estrategias para erradicar la corrupción, se toma en cuenta la globalización que implica la dinámica social hoy en día y dispersa los efectos de dicho fenómeno en diversos puntos ajenos al propio Estado de donde surgen las conductas ilícitas. Ahora la corrupción es un problema que va más allá de la frontera nacional.

Si bien el tema esencial de la investigación en desarrollo se enfoca en las acciones indebidas generadas en los procedimientos de contratación pública en sus distintas etapas, así como el impacto que tiene en el derecho humano a la salud, resulta conveniente haber enfocado cuáles son las disposiciones de índole internacional que han permeado en el sistema jurídico mexicano y que de alguna manera sirven como base para persuadir al correcto funcionamiento de los procesos de contratación pública.

De tal manera, los instrumentos internacionales, resultan con una tendencia a la prevención, y en su caso, a la sanción para los que infrinjan las normas que regulan los procesos de contratación a que hemos hecho alusión. Lineamientos que se contienen en los ordenamientos jurídicos federales y estatales, a los que nos habremos de referir de manera muy general tratando de abarcar aspectos del ámbito municipal, escenarios a los cuales nos referiremos en los subcapítulos siguientes.

#### IV.1 REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE BIENES Y SERVICIOS EN EL SISTEMA MEXICANO.

El tema de la contratación pública de bienes y servicios es un tema de preocupación en todos los sectores sociales. Hemos hecho la consideración de que una mala operación jurídica de las disposiciones, de manera intencional o no, tiene efectos en el aspecto político y se relaciona directamente con la gestión de la administración pública en cualquiera de sus ámbitos. Así también en el aspecto económico, financiero, comercial y cultural, lo que se estima que afecta tanto a gobernantes como a gobernados finalmente el gobierno, como parte del Estado, no pueda cumplir satisfactoriamente con su objetivo de generar el bienestar para la sociedad, pues se necesita el apoyo y el involucramiento de toda la sociedad.

En una consideración propia, cabe la posibilidad de que las mismas disposiciones legales y reglamentarias sean los propios conductos a través de los cuales se enfoque la realización de actos indebidos en la contratación pública, pues terminan constituyéndose en acciones tipificadas como actos de corrupción. Es factible estimar que incluso desde un ámbito normativo oficial se establecen las condiciones favorables para su desarrollo.

En efecto, es importante considerar que, si bien existe todo un mundo de disposiciones legales para regular la contratación pública, la dinámica social involucra aspectos que no son visibles de inicio, es decir, ciertas conductas normadas o no, que de inicio no se advierten sino hasta que sus efectos comienzan a reflejarse. Cuestión que no favorece regularmente del combate a la corrupción, puesto que mientras se demora la acción legislativa han surgido nuevas formas o dinámicas de la comisión de hechos de corrupción. Tal referencia coincide con lo expuesto por Irena Georgieva al afirmar que

Finalmente, es mucho más difícil probar el robo del estado que de una persona en particular. Es por eso que en este “vacío” atípico de normas y

procedimientos, las prácticas corruptas emergen con mucha más frecuencia, y debido a que los apetitos son mucho mayores, la corrupción en este sector florece abundantemente. Las normas de contratación seguirán teniendo sus altibajos, y su adaptación a la vida real continuará por mucho tiempo.<sup>282</sup>

Es por esta razón que, si bien no se puede hablar de un vacío de normas de manera concreta, aun estando vigentes resultan insuficientes para abarcar todo el contexto que va surgiendo en el día a día.

En la nota Introductoria elaborada por Salazar Ugarte, se manifiesta que el fenómeno de la corrupción en automático se encuentra enfrentado con la operación del derecho. No obstante, dicha afirmación, señala puntualmente también que “paradójicamente, los actos de corrupción utilizan al propio derecho y se valen de las instituciones jurídicas vigentes para sacar ventaja de ellas. Desde esta óptica la corrupción es un fenómeno que también se verifica desde el derecho”.<sup>283</sup>

Dicha afirmación nos conduce a señalar que, si bien por un lado el Estado de Derecho se estima violentado por conductas ilícitas en materia de ejecución de procedimientos de contratación pública, también es importante advertir que en cierta forma el ordenamiento jurídico permite la discrecionalidad descontrolada en los procesos correspondientes. Se advierten incluso, circunstancias en las que la propia legislación no aplica en ciertos rubros que hoy en día resulta fundamental regular

---

<sup>282</sup> Georgieva, Irena *Using Transparency Against Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of the Transparency Rules and Their Failure to Combat Corruption*, Switzerland, Springer International Publishing, 2013. (Traducción propia).

<sup>283</sup> Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. XII.

de manera más concreta Como lo es el tema de la comunicación social, solo por referir e ilustrar una situación concreta, respecto de la cual nos referiremos con mayor precisión, al entrar en el análisis de la legislación federal y estatal en los siguientes puntos.

No debemos olvidar que el Estado en todo momento debe establecer las acciones indispensables para hacer frente a los hechos de corrupción, por tanto, podemos destacar algunas ideas como las que expresa Williams-Elegbe:

Las medidas que un gobierno puede adoptar contra la corrupción se pueden clasificar en tres: medidas administrativas, regulatorias y sociales:

Las medidas administrativas que pueden incluir restricciones para obtener patrocinio del gobierno, aprobaciones de licencias y permisos otorgados a personas corruptas. Algunos ejemplos son negar a los proveedores corruptos el acceso a contratos gubernamentales, requisitos de contabilidad y auditoría, o una mayor supervisión de los funcionarios públicos.

Las medidas regulatorias que incluyen prohibiciones legales contra la corrupción, sanciones penales y civiles, o decomisos en el sector público y privado.

Las medidas sociales que incluyen la desaprobación, la vergüenza, el ridículo y la desgracia de la actividad corrupta.”<sup>284</sup>

---

<sup>284</sup> Williams-Elegbe, Sope, *Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification Measures*, Tesis, United Kingdom, University of Nottingham, 2004 (Traducción propia).

Se estima probable la afirmación de Salazar Ugarte al señalar, respecto de la corrupción auspiciada por la propia normatividad aplicable que “por lo mismo, es un fenómeno disruptivo para el Estado de Derecho de maneras muy diversas y complejas; es el abuso del derecho, a través del derecho, en detrimento del derecho”.<sup>285</sup>

Por supuesto, Albarrán García explicita en cierta manera el contexto de la ilegalidad de la legalidad. Señala que, si se encuentra en riesgo la democracia constitucional, al grado de estar al borde de

entrar a punto de crisis o aún peor, de ruptura, es debido a dos fenómenos, el desarrollo de la ilegalidad y el defecto de la legalidad, el primero de ellos en el ejercicio de los poderes públicos normativos que se manifiesta en las violaciones de garantías y con ello la producción de antinomias, y el defecto de la legalidad que se expresa en la ausencia de garantías y con ello en la existencia de lagunas”.<sup>286</sup>

De tal manera que se hace énfasis en la posible falla de la legislación en materia de contratación pública.

Por otro lado, De la Peña Gómez cita también textualmente la obra “La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo

---

<sup>285</sup> *Idem.*

<sup>286</sup> Albarrán García, Isis Nevai, *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. DE LUIGI FERRAJOLI, ITALIA, 2014*, México, *Revista de Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, año 4, número 7, 2015, p. 162.

teórico y como proyecto político”. Haciendo referencia respecto a que Luigi Ferrajoli ha señalado:

señalado que uno de los factores de la actual crisis de la democracia y de la regresión de la esfera pública lo es esa creciente mezcla entre los poderes políticos y los económicos, que se manifiestan en los variados conflictos de interés y en la más estrecha relación entre la política y el dinero, lo que conlleva a una suerte de un infra-Estado oculto y paralelo, dedicado a la apropiación de la cosa pública que contradice todos los principios de un Estado democrático de derecho.<sup>287</sup>

Tal referencia nos hace recordar la conceptualización de que la corrupción implica el abuso del poder para beneficio propio. En relación con las contrataciones públicas, dicho fenómeno se puede ligar directamente con el interés económico que se estima como prevaleciente. Con todo, la lucha contra dicho fenómeno involucra, un conjunto de normas que aspiran a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción. Si bien no tendrán que expresarlo directamente, es entendible que el contexto de cualquier ordenamiento deberá prever tal condición.

En el caso específico de la contratación pública, podemos señalar como normas vigentes los principios que sobre el gasto público derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Procederemos al análisis que nos aporten datos sobre el acatamiento o no de dichas directrices por el legislador, por lo que, examinaremos los ordenamientos federal y estatal para efectos del presente trabajo.

---

<sup>287</sup> Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 28.

#### IV.1.1 LEGISLACIÓN FEDERAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES. PARTICULARIDADES.

La estimación de las disposiciones que regulan las contrataciones de servicios y adquisiciones de bienes dentro del ámbito federal implican necesariamente la ejecución del gasto de recursos federales. Esto conlleva esencialmente determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se publica en el Diario Oficial de la Federación en México).

En el caso específico de la legislación encontramos la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Ley de Adquisiciones), que en su primer artículo instituye precisamente la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

En lo que respecta a las personas, instancias obligadas a sujetarse a las disposiciones de dicho ordenamiento tenemos a las siguientes áreas.<sup>288</sup>

- Unidades administrativas de la Presidencia de la República
- Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- Fiscalía General de la República
- Organismos descentralizados
- Empresas de participación estatal mayoritaria
- Fideicomisos públicos
- Entidades federativas y municipios cuando total o parcialmente reciban recursos federales para sus proyectos establecidos en convenios con el Ejecutivo Federal

---

<sup>288</sup> Ver el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones.

De lo anterior se observa que prácticamente todos los entes de naturaleza pública, se encuentran sujetos a la regulación de la norma de carácter federal que comentamos. Incluso los órganos a los cuales la constitución les otorgue autonomía, como lo es el caso de la Fiscalía General. Lo que llama la atención porque desde ese punto de vista podemos considerar que todo aquel ente público que ejerza recursos federales en materia de adquisiciones, arrendamientos de muebles y contratación de servicios tendrá que ajustarse a sus mecanismos. Resalta el sometimiento de los procesos para la contratación que se desarrollen por las Entidades Federativas y los municipios, lo cual es de suma relevancia.

Hay que subrayar lo que establece en su primer artículo, párrafo quinto la Ley de Adquisiciones, ya que señala textualmente que

queda exceptuada de la aplicación de la presente Ley, la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias y/o entidades con organismos intergubernamentales internacionales, a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos, siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>289</sup>

Al respecto, hemos ya comentado en dos ocasiones la disposición del gobierno federal mexicano. En la presente administración ha generado la suscripción de convenios con la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). Sin embargo, no necesariamente esa dinámica se encontraba ajustada al mandato constitucional, ya que en el año 2021 se documentó que las

---

<sup>289</sup> *Idem.*

compras de medicamentos y material de curación a través de esa Oficina resultaban afectadas de opacidad, en virtud de que no contaban con el precio unitario, cantidad adquirida y la presentación del bien. Incluso, tenía menos información esa mecánica de compras que el propio sistema de mexicano de Compranet.<sup>290</sup> Por lo tanto, no podemos asegurar que se ajuste a lo que se establece en la propia Ley de Adquisiciones, pese a advertirse obligatorio.

Regresando a la cuestión de cuidar que se cumpla con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, el texto de la disposición constitucional, especialmente el artículo 134 establece como regla general el procedimiento de licitaciones públicas abiertas. En caso de que no se considere conveniente, la ley dicta las bases, procedimientos y reglas para que en ejecución del gasto se aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Siguiendo el orden de los principios constitucionales en materia de gasto en el rubro de contratación pública para adquisiciones, arrendamiento de muebles y contratación de servicios, destacaremos algunos puntos de la Ley de Adquisiciones que se estiman relacionados con circunstancias para un debido proceso de proyección, adjudicación, contratación y ejecución de contratos por parte de las instituciones sujetas a sus disposiciones. Las cuales se refieren en el siguiente sentido:

Las dependencias y entidades formularán sus respectivos programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios (artículo 20).
---

---

<sup>290</sup>IMCO Centro de Investigaciones en política pública, *Publicación de Compras de la UNOPS: Un avance, pero insuficiente, 2021*, <https://imco.org.mx/publicacion-de-compras-de-la-unops-un-avance-pero-insuficiente/>

Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios con atribuciones de las que podemos destacar la relativa a dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública de acuerdo a los supuestos que en la misma ley se señalan, entre otras (artículo 22).

La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueron destinados (artículo 24).

Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes: I. Licitación pública; II. invitación a cuando menos tres personas; o III. adjudicación directa (artículo 26).

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado. Será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente ley (artículo 26, párrafo segundo).

En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a las disposiciones aplicables (artículo 26).

Las licitaciones públicas podrán llevarse a cabo a través de medios electrónicos conforme a las disposiciones administrativas que emita la Secretaría de la Función Pública. En cuyo caso las unidades administrativas que se encuentren autorizadas por la misma estarán obligadas a realizar todos sus procedimientos de licitación mediante dicha vía, salvo en los casos justificados que autorice la Secretaría de la Función Pública (artículo 27).

Para la participación, adjudicación o contratación de adquisiciones, arrendamientos o servicios no se podrán establecer requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia. En ningún caso se deberán establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir (artículo 29).

En los supuestos que prevé el artículo 41 de esta ley, las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa (artículo 40).

La selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse según las circunstancias que concurren en cada caso. En criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado. El acreditamiento o los criterios en los que se funda,

así como la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción deberán constar por escrito y ser firmados por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios (artículo 40, párrafo segundo).

En cualquier supuesto se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse (artículo 40, párrafo cuarto).

Las dependencias y entidades bajo su responsabilidad podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa), cuando:

- Se surtan las hipótesis que el dispositivo enlista. (artículo 41).
- Cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

Si el monto de la operación corresponde a una invitación a cuando menos tres personas, la procedencia de la adjudicación directa sólo podrá ser autorizada por el oficial mayor o equivalente.

Lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 40 de esta ley resultará aplicable a la contratación mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa que se fundamenten en este artículo.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrá exceder del treinta por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizados a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario. La contratación deberá ajustarse a los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 42).

Como podemos observar, las diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones tienen como trasfondo condiciones por demás necesarias para establecer un sistema de compras que resulte benéfico para que el gasto público sea eficaz y eficiente en beneficio de la población. Como regla general replica lo que la norma constitucional establece en cuanto a la licitación pública abierta, procedimiento que deberá prevalecer salvo que existan circunstancias que generen la necesidad justificada para adjudicar de manera directa o bajo procedimientos de invitaciones restringidas.

En relación con la Ley de Adquisiciones nos referiremos únicamente a la cuestión del Reglamento que de la misma deriva, el cual de manera concreta implica las líneas a seguir para la plena observancia de las disposiciones de la legislación en comento, por lo que si bien el ordenamiento parece tener la suficiente consistencia para evitar gestiones de gasto público de manera abusiva por parte de los servidores públicos encargados de los procesos para la adjudicación de contratos, en la práctica también existe la posibilidad de que de manera constante se adjudiquen contratos prácticamente de manera discrecional con diversos aspectos que no necesariamente generan las mejores condiciones para el Estado.

Es importante apuntar la percepción que se tiene en relación con la corrupción en materia de contratación pública y el impacto que esto tiene en el derecho humano a la salud, de lo cual haremos mención más adelante en cuanto se aborde el tema de la realidad que se percibe, de ahí que sea necesario generar previamente un esquema de análisis relativo a las legislaciones estatales que permiten circunstancias de discrecionalidad regulatoria en el ámbito municipal y de los órganos constitucionales autónomos respecto del Poder Ejecutivo Estatal, lo que ilustraremos en el siguiente subcapítulo.

#### IV.1.2 LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES. PARTICULARIDADES.

Las legislaciones estatales en materia de adquisiciones tienen una gran relevancia si consideramos los montos que se destinan en el presupuesto de egresos correspondiente. Desde luego implica el recurso de naturaleza estatal esencialmente, no obstante que también se refiere a los instrumentos consistentes en el Presupuesto de Egresos de cada Entidad Federativa a la disposición de recursos de origen federal. Se estima una parte considerable que se excluye en la dinámica del gasto de la Ley federal.

Se hace énfasis en la cuestión de la vinculación que tienen las legislaciones estatales con observancia de todos los entes públicos existentes en dicho ámbito. La relevancia en dicho sentido lo es en virtud de que, ante un panorama de orden jurídico insuficiente, estamos ante una circunstancia que implica la discrecionalidad y el inminente riesgo de que se ejecute el gasto público bajo condiciones difíciles de detectar y por consecuencia de investigar y sancionar en su caso.

Es por tal razón que se insistirá en la proyección de una Ley General que no tan solo replique las disposiciones constitucionales como en el caso el artículo 134 de la Constitución Mexicana, sino que se especifiquen los aspectos concretamente que se habrán de seguir por parte de todo ente público ya sea de orden federal, estatal o municipal. Se busca evitar las consecuencias en el gasto público de un panorama como el que enseguida se ilustra:

Legislaciones que sujetan de forma general su aplicación.

	<b>LEGISLACIÓN</b>	<b>ART.</b>	<b>CONTENIDO</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>1</b>	Ley de adquisiciones, arrendamientos y	1º	tiene por objetivo reglamentar la aplicación del artículo 134 de la	Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía

	servicios del sector público.		<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:</p> <p>I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;</p> <p>II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;</p>	<p>Constitucional y entidades con régimen específico en esta materia (adquisiciones, arrendamiento, servicios) aplicarán los criterios y procedimientos establecidos en esta ley en lo no previsto por su normatividad siempre que no se contrapongan.</p> <p>Su aplicación se excluye a las empresas productivas del Estado y las empresas productivas subsidiarias.</p> <p>También se exceptúa a las dependencias y/o entidades que en servicios de salud contraten con</p>
--	-------------------------------	--	--	---

			<p>III. La Fiscalía General de la República;</p> <p>IV. Los organismos descentralizados;</p> <p>V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y</p> <p>VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales conforme a los convenios que</p>	<p>organismos intergubernamentales internacionales a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos.</p> <p>Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, estarán dentro del</p>
--	--	--	--	---

			celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.	ámbito de aplicación de esta Ley. No obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización
2	Ley de adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Estado de Aguascalientes y sus municipios	1º	Tiene por objeto reglamentar la aplicación de los artículos, 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 90 de la Constitución Política del Estado de	Los Poderes Judicial y Legislativo, deberán sujetarse, con base a su normatividad interna, a los procedimientos que establece el artículo 39 de esta Ley, apegándose a los montos que la misma prevé para cada uno de ellos.

			<p>Aguascalientes en materia de adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que requieran los siguientes</p> <p>Sujetos de la ley:</p> <p>I. Las Dependencias del Ejecutivo;</p> <p>II. Las Entidades del Ejecutivo; y</p> <p>III. Los Municipios del Estado, así como las Entidades del Municipio que no cuenten con disposiciones</p>	<p>Las personas de derecho público con autonomía constitucional y entidades con régimen específico en esta materia (adquisiciones, arrendamiento, servicios) aplicarán los criterios y procedimientos establecidos en esta ley en lo no previsto por su normatividad siempre que no se contrapongan.</p>
--	--	--	---	--

			administrativas en esta materia.	
3	Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios para el Estado de Baja California	1º	Tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realice: I.- El Poder Ejecutivo; II.- El Poder Legislativo; III.- El Poder Judicial; IV.- Las personas de derecho público de carácter estatal con autonomía	No establece específicamente excepciones o inaplicación de la ley.

			<p>derivada de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.</p> <p>Los municipios, en el ámbito de su competencia, observarán las bases previstas en esta Ley.</p>	
4	Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del Estado de Baja California Sur.	1º	<p>Tiene por objetivo regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, control de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de</p>	<p>Cuando hay uso de recursos federales (totales o parciales) se aplica el ordenamiento federal. Se inaplica esta ley en contratos que celebren las dependencias entre sí o con las entidades, o, entre Entidades o bien, los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o Entidad, de la</p>

			<p>cualquier naturaleza, incluida la prestación de servicios de Largo Plazo, que realicen:</p> <p>I. Las Dependencias autorizadas por la Ley Orgánica del Estado de Baja California Sur;</p> <p>II. Los Organismos Descentralizados del Estado;</p> <p>III. Los Organismo Autónomos del Estado;</p>	<p>Administración Pública Estatal, a menos que ocupen de un tercero para la realización.</p>
--	--	--	---	--

			<p>IV. Las Empresas de Participación Estatal en las que el Gobierno del Estado sean socios mayoritarios y;</p> <p>V. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno del Estado o cualquiera de las Entidades a que se refieren las fracciones II y III de este artículo.</p>	
5	Ley de adquisiciones, arrendamiento y contratación de servicios para el Estado de	1º	Tiene por objetivo regular las disposiciones contenidas en el artículo 171 de la Constitución Política del	Los organismos con autonomía constitucional aplicarán los criterios y procedimientos establecidos en esta ley en lo no previsto

	Coahuila de Zaragoza		Estado de Coahuila de Zaragoza en materia de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios que realicen las unidades administrativas del ejecutivo del Estado, las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, y los organismos paramunicipales	por su normatividad, siempre que no se contrapongan. Se inaplica esta ley en contratos que celebren las dependencias con las entidades o entre entidades o bien, los que se lleven a cabo entre alguna Dependencia o Entidad de la Administración Pública Estatal, a menos que ocupen de un tercero para la realización
6	Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del	1º	tiene por objetivo, reglamentar las disposiciones contenidas en el	

	Estado de Durango		<p>artículo 160, su párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en materia de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios que lleven a cabo los poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos los ayuntamientos, y así como en materia de Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios</p>	
--	-------------------	--	--	--

7	Ley de contrataciones públicas para el Estado de Guanajuato	1º	Tiene por objetivo regular, controlar y vigilar los actos y contratos que lleven a cabo y celebren los sujetos de esta ley en materia de adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y de prestación de servicios.	El artículo 2º señala los sujetos de la ley, que son: I. El Poder Ejecutivo, a través de las dependencias; II. El Poder Judicial; III. El Poder Legislativo; IV. Los organismos autónomos; y V. Las entidades paraestatales.
---	---	----	--	---

Legislaciones que sujetan de forma limitada su aplicación.

	LEGISLACIÓN	ART.	CONTENIDO	OBSERVACIONES
1	Ley sobre adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de	1º	Tiene por objetivo regular la planeación, programación, presupuestación	No hace inclusión específica a otro tipo de personas de derecho público:

	servicios del poder ejecutivo del Estado libre y soberano de Morelos		contratación, gasto, control y en general, las actividades y operaciones que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos realice sobre adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios. Así como regular todo lo relacionado con el almacén, control de inventarios, baja, enajenación y destino final de los bienes muebles de su propiedad.	Municipios y/o Poderes Locales.
2	Ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con	1º	Tiene por objetivo regular las acciones del ejecutivo del Estado y sus dependencias y	<i>Idem.</i>

	bienes muebles del Estado de Campeche		entidades relativas a: I. La planeación, programación, presupuestación y control de las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos de bienes y de prestación de servicios relacionados con los mismos que realicen las Dependencias y Entidades; II. Los actos y contratos relacionados con las materias a que se refiere la fracción anterior.	
3	Ley de adquisiciones y enajenaciones del Estado de Jalisco	1º	Tiene por objetivo regular las acciones de programación, presupuestación	Los órganos de gobierno de las entidades deberán emitir, de

			<p>gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las operaciones relativas a la adquisición o enajenación de bienes. Así como a la contratación de servicios que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado como consecuencia de:</p> <p>I. La adquisición de bienes muebles e inmuebles;</p> <p>II. La enajenación de bienes muebles;</p>	<p>conformidad a este ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para llevar a cabo los actos antes referidos, tomando en cuenta la naturaleza, fines y metas de las propias entidades, pudiendo cuando lo crean conveniente, solicitar el apoyo de la administración central.</p> <p>Los órganos de los poderes legislativo y judicial del Estado de Jalisco y de los organismos constitucionales autónomos deberán emitir las bases generales y reglamentos para</p>
--	--	--	--	---

			<p>III. El arrendamiento de bienes muebles e inmuebles;</p> <p>IV. La contratación de servicios; y</p> <p>V. El manejo de almacenes.</p>	<p>llevar los actos correspondientes, observando lo establecido por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.</p> <p>El artículo 2º impone la observancia de la Ley a los Municipios siempre que las citadas operaciones sean a cargo total o parcial de presupuesto estatal.</p>
4	Ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con	1º	tiene por objetivo regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación,	De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º de esta ley, los Ayuntamientos se sujetarán a esta ley,

	<p>bienes muebles e inmueble (sic) del Estado de Michoacán de Ocampo</p>	<p>gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control que, en materia de adquisiciones, contratación, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y prestación de servicios relacionados con los mismos realicen:</p> <p>I.- El Poder Ejecutivo del Estado, a través de su titular o de las dependencias que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal;</p> <p>II.- Los organismos públicos</p>	<p>cuando las adquisiciones, arrendamientos o servicios que se contraten se realicen con cargo a fondos estatales, conforme a los convenios que se celebren con el Titular del Poder Ejecutivo del Estado.</p>
--	--	--	--

		<p>descentralizados del Estado;</p> <p>III.- Las empresas de participación estatal mayoritaria;</p> <p>y,</p> <p>IV.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno del Estado a través del Titular (<i>sic</i>) del Poder Ejecutivo o de las dependencias o entidades de la Administración Pública.</p>	
--	--	--	--

Se advierte en consecuencia la necesidad de que deba regularse en un ordenamiento concentrado todo lo relativo a las contrataciones públicas, ya que de tal forma se evitará la regulación discrecional derivada de los titulares de los entes públicos que en ocasiones podría implicar una falta de regulación parcial o absoluta. Sin considerar que la misma pudiera ser deficiente en su contenido respecto de su aplicación.

El esquema que se muestra puede dar pauta para muchas acciones que, aunque bien se plantearan dentro del marco de la ley, se pueden operar a favor de los intereses personales o de grupo, lo que nos recuerda precisamente el concepto de corrupción, y que podemos advertir en los casos que se analizan en el siguiente punto.

#### IV.2. ANÁLISIS DE CASOS RELACIONADOS CON LOS PROCESOS ADJUDICATORIOS DE CONTRATOS Y SU EJECUCIÓN EN EL SECTOR SALUD

Con la facilidad que brinda hoy en día la tecnología, la difusión de información tiene un impacto con aceleración importante. Podemos enterarnos diariamente de muchas notas relativas a la corrupción que van surgiendo con la dinámica del gobierno, pero también resulta importante que con el mismo proceder estemos ante la posibilidad de recordar de mejor manera hechos en materia de corrupción que de alguna u otra manera han tenido impacto en la vida de México.

Si bien podemos mencionar casos que denotan conductas indebidas tipificadas tanto en el ámbito del derecho penal como el administrativo o sancionatorio, no debemos perder de vista que muchos de esos casos se encuentran en una condición de opacidad. Una de las características principales de la corrupción. Al respecto, Parés López de Lemos en su tesis Doctoral<sup>291</sup>, percibe a la corrupción como generadora de preocupación en un ámbito nacional, por erradicar dicho fenómeno que va tomando un tinte de evolución cada vez más agudo y a una velocidad que rebasa la propia previsión legislativa en relación a su castigo y represión.

---

<sup>291</sup> Páez López de Lemos, Ana Isabel, *Delitos de Corrupción en las transacciones comerciales internacionales*, Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Derecho, 2017. p. 1.

Resalta también lo que textualmente cita, que “el riesgo de una comisión generalizada reside en que, debido a su reiteración y su desarrollo dentro de su opacidad entre los huecos de lo público y lo privado en el ámbito internacional, corre el peligro de convertirse en sistémica, lo cual dificulta enormemente su lucha y erradicación.”<sup>292</sup>

Tal parece que la preocupación específica respecto de la corrupción se ve reflejada en cuanto al espacio en que suceden los hechos indebidos, ya que no resulta prácticamente visible. Se estima que las prácticas cada vez se van perfeccionando de tal manera y con tal velocidad, que cuando el largo proceso legislativo logre concretizar la norma para combatir o erradicar determinadas conductas, en el terreno práctico de la corrupción, ya tuvieron modificaciones que, en cierta forma, dejan en la obsolescencia o ineficacia las disposiciones regulatorias pseudoactualizadas. Consecuentemente, se debilita la fuerza de autoridad para prevenir y sancionar. Tal opacidad, es descrita por la pluma de Parés López de Lemos en los siguientes términos

hoy día, la esfera pública y la privada se encuentran íntimamente mezcladas, con límites desdibujados, de forma tal que la confusión existente al tratar el tráfico económico y comercial transnacional desemboca en que determinadas conductas corruptas se amparen en la opacidad para obtener ventajas y ganancias indebidas”<sup>293</sup>

---

<sup>292</sup> *Idem.*

<sup>293</sup> *Ibidem.* p. 401.

Así, podemos considerar el estimar que ciertas conductas no llegan a ser identificadas o detectadas, limitando la posibilidad de reacción de las instituciones reguladoras del ámbito normativo tanto a nivel nacional como internacional.

Dicha situación implica la perspectiva de otros autores que han tratado el tema con un enfoque de análisis del combate a la corrupción. Se tendrá que analizar una estrategia que involucra las condiciones y causas que provocan e incentivan el desarrollo de dicho fenómeno. También deberá encontrar el modo y método para que la ciudadanía participe. En dicho estudio “interesa reflexionar de manera concreta sobre el fenómeno en general, sobre ese caudal de conductas que conforman una actividad secreta, sin rastros de papel que, al mismo tiempo, se refleja con un notable grado de extensión dentro de una sociedad dada en sectores particulares, como el servicio público”.<sup>294</sup>

Expuesta tal característica de la corrupción, que incide en la eficacia de la legislación, investigación, persecución y sanción de los responsables de los delitos por hechos de corrupción, abordaremos ahora la cuestión de algunos casos que se encuentran relacionados en distintos ámbitos. Haremos mención entonces de cinco diversos asuntos que refleja la investigación de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)<sup>295</sup>, que se advierten como una merma al presupuesto económico proyectado en materia de salud.

---

<sup>294</sup> Rivera Sánchez, Sergio *et al.* *Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público*. México, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, 2012, p. 19.

<sup>295</sup> Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad es una asociación civil sin fines de lucro comprometida con la consolidación del Estado de Derecho en México, a través de una agenda integral dedicada a prevenir, denunciar, sancionar y erradicar

1.- TEMA Y ORIGEN: El gobierno panista de Tamaulipas transfirió 39 millones de pesos de fondos de salud y educación a una empresa inexistente.<sup>296</sup>

FECHA DEL DATO: actualizada la información al 25 de agosto de 2021.

FORMA: La transferencia se realizó a través de una cuenta de Banco Afirme a nombre de Grupo Publicitario Adar, cuyo supuesto domicilio se ubica en una humilde casa en Temixco, Morelos. Se trata de fondos federales. En el tema específico de salud, la empresa emitió facturas a Servicios de Salud de Tamaulipas por 7.7 millones de pesos. El mayor contrato con dicha dependencia fue por 997 mil pesos, y no precisamente para dar atención médica o salud, sino para la renta de un salón de eventos, muebles, equipo de audio e iluminación, alquiler de habitaciones y pago de alimentos.

Si bien en la réplica el gobierno estatal referido señaló que los recursos se gastaron conforme a las reglas de operación del recurso, existe la circunstancia esencial derivada de una auditoría, reforzada con una declaratoria del Servicio de Administración Tributaria de que se trató de servicios simulados ya que la empresa carecía de activos fijos y de empleados. Además, está el hecho de que el domicilio fiscal señalado en Temixco, Morelos, corresponde a un domicilio en el que, después de investigaciones oficiales, se determinó que no ha existido nunca una empresa.

---

la corrupción e impunidad sistémicas que prevalecen en los sistemas público y privado del país. <https://contralacorrupcion.mx>

<sup>296</sup> Durán, Valeria, *Cabeza de Vaca pagó \$39 millones destinados para educación y salud a empresa fantasma, 2021*, <https://contralacorrupcion.mx/gobierno-de-cabeza-de-vaca-transfiro-39-millones-a-empresa-fantasma/>

2.- TEMA Y ORIGEN: Adjudicaciones directas, el método preferido para contrataciones durante la presenta administración pública federal.

FECHA DEL DATO: febrero 03 de 2022.

FORMA: De acuerdo con un análisis de los contratos de 2021 otorgados por la actual administración, el 2021 ha sido un año más sin combate a la corrupción y a las adjudicaciones directas.<sup>297</sup> Es universalmente reconocido que las adjudicaciones directas constituyen una de las prácticas que más se prestan a la corrupción. Sin embargo, el actual gobierno de la República ha abusado de ellas.

En 2021 se mantuvo la tendencia señalada como histórica de que 8 de cada 10 contratos del gobierno federal han sido entregados por adjudicación directa. El IMSS, el Banco de Bienestar y el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) son las instituciones con mayores montos y porcentajes de adjudicaciones directas lo que implicó más de 68 mil millones de pesos erogados mediante dicho mecanismo.

El concepto de “productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio” es uno de los más recurrentes en la concentración de montos de adjudicaciones directas de la Administración Pública Federal. Implicó un importe por adjudicación directa de \$40,358,689,311, desglosado en un esquema de 52, 652 contratos adjudicados directamente, lo que representa un porcentaje de adjudicación del 53.4% del importe mediante adjudicación directa, y un 83% del total de contratos celebrados.

Particularmente se señala que el INSABI adjudicó de manera directa el 99% de sus contratos y el 99% de sus montos contratados.

---

<sup>297</sup> Unidad de Investigación Aplicada, *Adjudicaciones directas, el método preferido para contrataciones durante el gobierno de AMLO, 2022*, <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-el-metodo-preferido-del-gobierno-de-amlo/>

En el caso del Banco del Bienestar el porcentaje de contratos fue de 69%, pero el porcentaje del monto de esos contratos implicó el 89%.

3.- TEMA Y ORIGEN: Fidel Herrera Beltrán, ex gobernador de Veracruz de 2004 a 2010, es vinculado con la delincuencia organizada y particularmente con hechos de corrupción en relación con compra de medicamentos para el Gobierno de Veracruz<sup>298</sup>.

FECHA DEL DATO: Julio 2020.

FORMA: Se le involucró con la compra de medicamentos falsos y caducos en el Gobierno de Veracruz, acusación que se le hizo junto con su sucesor Javier Duarte, de estar involucrados ambos en la compra de medicamentos falsos para niños enfermos de cáncer e infectados por VIH. Su objetivo fue desviar recursos de la Secretaría de Salud Estatal.

Debido a la escasa posibilidad de tener datos oficiales concretos por encontrarse en desarrollo la investigación, se hace referencia respecto del caso a la manifestación del posterior gobernador de Veracruz, Miguel Ángel Yunes Linares, quien informó en conferencia de prensa en relación a las correspondientes investigaciones para detectar el uso de medicamento clonado, que "tenemos el resultado de un laboratorio que determinó que un medicamento que se administraba

---

<sup>298</sup> Ramírez Aguilar, Sofía, *EPN: La corrupción como sello de gobierno, Un sexenio perdido para México*. México, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2020, p. 38.

a niños en quimioterapia, no era un medicamento, era un compuesto inerte, agua destilada”.<sup>299</sup>

Agrega en tal sentido el gobernador, que “fue la propia compañía Roche quien les respondió que efectivamente el medicamento denunciado no había sido vendido al gobierno y que además un análisis arrojó que no era un producto original y no tenía principio activo.

Así también, independiente del tema concreto del medicamento falso, también se denunció el hecho de que existen pruebas falsas de VIH-Sida, lo que agrava la situación e incrementa el riesgo de atender de manera indebida a la ciudadanía.

4.- TEMA Y ORIGEN: Luis Armando Reynoso, ex gobernador de Aguascalientes de 2004 a 2010, se vio envuelto en una denuncia por lavado de dinero y peculado ante la Procuraduría General de Justicia del Estado que dio origen al proceso de investigación incoado en el mes de junio de 2013.<sup>300</sup>

FECHA DEL DATO: Julio 2020.

FORMA se le acusaba de la compra simulada de un tomógrafo valuado en 13.8 millones de pesos cuyo ingreso no se registró en el patrimonio del Estado. En el mes de enero de 2017, el Juzgado Segundo Penal del Partido Judicial de Aguascalientes emitió sentencia en la que consideró probada la existencia legal de los delitos de ejercicio indebido del servicio público y peculado. Se le impuso una condena de seis años y nueve meses de prisión, así como una multa, la

---

<sup>299</sup> Mirada Profesional, *Acusan a un Gobernador mexicano de usar medicamentos falsificados para niños con cáncer*, <https://miradaprofesional.com/landingpage?id=23417>

<sup>300</sup> Ramírez Aguilar, Sofia, *op. cit.*, p. 39.

inhabilitación para desempeñar algún cargo público durante tres años y la reparación de daños por 13.8 millones de año, valor del supuesto.

Incluso la Suprema Corte de Justicia en agosto de 2018 confirmó la sentencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Distrito, confirmando la responsabilidad del exgobernador Reynoso Femat respecto del delito de peculado. En septiembre de 2019, Luis Armando Reynoso Femat fue condenado a dos años y nueve meses de prisión por el delito de peculado en agravio de la administración pública y ejercicio indebido del servicio público.

5.- TEMA Y ORIGEN: César Duarte Jáquez que asumió la gubernatura del Estado de Chihuahua en 2010 y encabezó una de las redes de corrupción más complejas a través del desvío de recursos, por medio de empresas fantasma. Estuvo prófugo hasta el año 2020<sup>301</sup>

FECHA DEL DATO: julio 2020.

FORMA: entre los gastos que se detectaron irregulares en el periodo de administración de César Duarte se hace referencia a las anomalías en gasto del sector salud con sobreprecio de medicinas e insumos por 440 millones de pesos.

Aunado a ello, el Secretario de Salud estatal, Ernesto Ávila, indicó que las clínicas se encontraron en mal estado, abandonadas, con las consecuencias que ello implica, además de referir que el Instituto de Salud reporta un adeudo equivalente a 750 millones de pesos.

En julio de 2020 fue detenido en Miami, Florida. En el momento de su captura existían, veintiún ordenes de aprehensión y treinta y nueve carpetas de

---

<sup>301</sup> *Idem.* p. 91.

investigación por delitos relacionados con corrupción. En espera de las sentencias correspondientes.

Los casos comentados involucran directamente ciertas circunstancias relacionadas con la contratación pública de manera específica. De tal manera que, como ya lo hemos analizado en términos de la regulación normativa de los procesos de adquisiciones de bienes y contratación de servicios por parte de la administración pública federal, estatal o municipal, existen resquicios que llegan a constituirse como áreas de oportunidad para llevar a cabo actos indebidos que finalmente se encuentran conceptualizados como corrupción.

Al final de todo, si bien resulta grave la cuestión de la indebida utilización de los recursos públicos, no debemos de olvidar que estamos analizando dichas conductas dentro del ámbito del sector salud, lo que le imprime un toque mayor de delicadez al tema. No es para menos porque en casos concretos como el relativo al señalamiento de medicamento clonado para el tratamiento de cáncer en los niños, como en el caso de Veracruz durante el periodo del exgobernador Duarte, tendría daños irreversibles en la salud de los pacientes, ya de suyo delicada.

Respecto del tema de corrupción y específicamente en el caso que referimos, existen incluso señalamientos en otros ámbitos en donde precisamente le dan la magnitud al problema del tratamiento del cáncer, señalando las consecuencias de que no se aplique eficazmente el recurso destinado para tal efecto. Son algunas de esas consecuencias las siguientes que se señalan en la obra *Adherence with Childhood Cancer Treatment in Kenya*, que sin duda pueden aplicarse en cualquier otra nación que se encuentre en las mismas circunstancias:

Así, apuntamos las siguientes consecuencias:

- Personal médico desmotivado debido a los bajos salarios del gobierno
- No hay personal médico experimentado disponible en los hospitales públicos debido a prácticas duales de médicos y ausentismo

- Dificultades en la aplicación de protocolos quimioterapéuticos complejos
- Demanda de pagos informales por parte del personal médico
- Los médicos derivan indebidamente a los pacientes de los hospitales públicos a sus consultorios privados
- Mala educación sobre el cáncer para pacientes y familias
- Escasez de medicamentos y dispositivos médicos en los hospitales públicos
- Los medicamentos y los dispositivos médicos son caros, deficientes o falsificados
- Poco uso y mal funcionamiento del equipo médico
- Abandono del tratamiento del cáncer
- Baja supervivencia al cáncer<sup>302</sup>

Se trata de las consecuencias en materia de salud que traen aparejadas las conductas de corrupción. Quizá podríamos estimar otras, pero, en este caso advertimos que el tema de la corrupción y su implicación en el sector salud es un problema que puede generarse en cualquier parte del planeta con la consecuencia de la vulneración del derecho humano a la salud que venimos comentando.

Abordaremos desde otra perspectiva cierta circunstancia que, si bien no se puede afirmar, podría estar relacionada con la corrupción en el sector salud. Nos referimos al desabasto del que ha sido objeto el sistema de salud mexicano durante el presente periodo gubernamental, periodo para lo cual destacaremos diversos

---

<sup>302</sup> Njuguna, F. M., *Adherence with childhood cancer treatment in Kenya*, Netherlands, Vrije Universiteit Amsterdam, 2017, p. 132. (Traducción propia).

puntos que refiere en su obra Xavier Tello<sup>303</sup> relativo a la situación que está pasando en el sector salud. Predomina lo siguiente:

El foco de su obra son los niños con cáncer y los médicos amenazados. Es una investigación que revela, las consecuencias del actual gobierno de la República que consisten en la falta de medicamentos y la consecuente crisis de salud en México.

En el caso específico de un hospital infantil de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, en el área de terapia intensiva, se presenta una serie de circunstancias en torno a la intervención quirúrgica de un menor por traumatismo craneoencefálico:<sup>304</sup>

- En el hospital hacen falta varios medicamentos que el menor necesita para su recuperación.
- Cuando el hospital no tenía el medicamento proponían a los padres del paciente, conforme a sus posibilidades económicas, conseguir por su cuenta el medicamento, con el fin de salvaguardar su integridad.
- Se señala que en México la medicina de emergencia solo se lleva a cabo con éxito en un puñado de hospitales habilitados para ello, ya que pocos tienen la experiencia y capacidad para atender casos especiales como el nuestro.
- El caso del pequeño se ubica en un hospital que tiene prohibido adquirir material médico por su cuenta, estando condicionado a tratar la situación con lo que tengan en existencia. El problema se agrava porque no hay prácticamente nada.

---

<sup>303</sup> Médico Cirujano por la Universidad Nacional Autónoma de México y analista en políticas de salud.

<sup>304</sup> *Ibidem.* pp. 19, 21, 22.

En relación con la falta de medicamentos dice Tello que “nunca se había vivido un desabasto tan amplio y prolongado en el campo de la salud en México”. Problema que surge a partir del año 2019 principalmente medicamentos de alta especialidad, como aquellos para tratar VIH o personas con cáncer. Hoy en día sigue siendo complicado conseguir analgésicos, tratamientos para hipertensión o colesterol elevado, incluso si consideramos que somos un país con altos índices de obesidad. Se puede afirmar que, alguna vez fue una situación problema para pequeños centros de salud, actualmente ha alcanzado a los Institutos Nacionales de Salud.<sup>305</sup>

De manera específica en relación con el sector salud, señala datos relevantes:

- Entre 2003 y 2018 el sistema conocido como compra consolidada ya era un mecanismo maduro y estable que logró ahorros significativos al asegurar mejores precios debido a los grandes volúmenes de compra.
- En cuanto a la eficacia del método se señala que no era un método perfecto, puesto que la enorme dimensión del proceso, los grandes volúmenes de adquisición y la complejidad en las negociaciones implicaban ciertas fallas en ocasiones que implicaban colusión entre los proveedores para fijar precios. Bases y reglas de participación diseñadas a modo, filtración de información y otras situaciones nada deseables en un sistema del que depende la salud de la población.
- Aunque en la actualidad existen sistemas que han implicado mejora como el sistema CompraNet del gobierno federal, hasta el año 2018 funcionaba de manera predecible el sistema, con sus complejidades, sin

---

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 25.

embargo, el tema de la adjudicación del contrato no implicaba toda la complejidad, sino que ahora también se tiene que ver lo relativo a la distribución de los medicamentos, cuestión que se señala resulta demasiado compleja conforme a las condiciones que presenta la estructura del sistema mexicano de salud.<sup>306</sup>

Ahora bien, respecto a los cambios que generó la presente administración pública federal iniciada a partir del mes de diciembre de 2018, encontramos lo siguiente:

- La responsabilidad de todas las compras de cualquier cosa por parte del Gobierno quedaba a cargo de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- No se tomó en cuenta que la compra de medicamentos e insumos destinados a tratamientos de enfermos y salvar la vida de los pacientes requiere gente con experiencia y conocimiento muy especializado, cuestión ya dominada por el IMSS.
- El área encargada de las compras no rescató ningún elemento de lo que ya se había generado con anterioridad; al grado incluso de que se desconocieron e incumplieron contratos establecidos en administraciones pasadas.
- El gobierno no escatimó en su intento de austeridad y generación de ahorros para financiar sus diversos programas sociales. Así redujo el gasto, pese a que se trataba de materia de salud y todo lo que ello implica.
- Una de las formas que plantearon como proyección de ahorro fue el relativo al gasto de transporte y distribución de medicamentos en toda la

---

<sup>306</sup> *Ibidem.* pp. 28-30.

infraestructura del sistema de salud. Ello generó la idea de rescindir los contratos con los transportistas especializados y se dejó en ese momento sin medios ni expertos para la distribución, que se requiere en una condición de especialización.

- Ante la falta de experiencia, idea de logística, desconocimiento de manufactura y normas de cumplimiento regulatorio de la industria farmacéutica, no hubo prácticamente licitantes.
- Como respuesta, el propio presidente de la República anunció la compra de los medicamentos en el extranjero, sin importar la industria farmacéutica nacional y extranjera ya establecida.
- La llegada del INSABI que absorbió finalmente los recursos y decisiones de abasto en el sector salud fue una complicación mayor; y la búsqueda de apoyo para las compras en un organismo de la Organización de las Naciones Unidas fue un desastre.<sup>307</sup>

Datos que sin duda llevan al cuestionamiento obligado, ¿Quiénes son los realmente perjudicados con este esquema de decisiones políticas? Seguramente entendemos que son los pacientes que por más sencilla que parezca su necesidad, el sistema no ha generado las mejores condiciones para la atención médica y hospitalaria requerida. Podemos entender que la centralización en este caso no ha dado resultado en razón de que no se puede, desde un punto específico, conocer las situaciones concretas que se están viviendo en otros puntos alejados de la principal zona urbana. Entonces se estima complicado generar la satisfacción de las necesidades que en materia de salud específicamente se van desplegando.

---

<sup>307</sup> *Ibidem*, pp. 30-32.

Antes de pasar al siguiente tema, relativo a lo que implica el derecho humano a la salud desde el punto de vista normativo, y las complicaciones que derivan de la corrupción en torno al mismo, se advierten interesantes algunos comentarios generados por parte del gobierno federal que tratan de justificar a su sistema como respuesta a las acciones de los familiares de pacientes que protestan por la falta de medicamentos necesarios, incluso para subsistir. Comentario con el que se podría estar o no de acuerdo, dependiendo del enfoque que se prefiera:

Este tipo de generación de narrativas de golpe a veces se ha conectado en Latinoamérica con golpe, golpe, golpe de Estado, y esta idea de los niños con cáncer que no tienen medicamentos cada vez la vemos más posicionada como parte de una campaña, más allá del país, de los grupos de derecha internacionales, que están buscando crear esta ola de simpatía en la ciudadanía mexicana, ya con una visión casi golpista (...)<sup>308</sup> Hugo López Gatell. Subsecretario de Salud del gobierno de la República.

Por su parte, Tello Xavier señala lo siguiente:

Cuando mezclamos el sistema de salud más complejo del mundo con una política de austeridad simplista, un desconocimiento total del tema y la necesidad de encontrar recursos para una causa política, la gente sufre y los pacientes mueren. La fatal combinación de ignorancia, incompetencia e ideología hará que el desabasto de medicamentos se recuerde como uno de los periodos más críticos y vergonzosos de la historia de México.<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> Tello, Xavier, *op. cit.*, contraportada.

<sup>309</sup> *Ibidem.*

Bajo estas dos expresiones podremos hacer nuestro propio juicio y quizá tal vez podamos enfocarlo desde experiencias propias. Finalmente existirán opiniones múltiples contradictorias. Lo cierto es que existe un marco normativo que nos conmina desde distintos ámbitos, regional y estatal, nacional y global. Lo que implica la salud, desde el contexto de la atención médica y hospitalaria, tal y como lo analizaremos en seguida.

#### IV.3. REGULACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN EL SISTEMA MEXICANO Y SU RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN.

La regulación del derecho a la salud en México descansa en el artículo 4, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Precepto del cual básicamente se desprende la expresión: “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”. Se deben definir por el legislador en la ley correspondiente las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y también instaurar la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Así también, se realza en dicho texto constitucional que en la legislación deberá definirse un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

De manera particular, y tomando en cuenta la vulnerabilidad de algunos sectores de la sociedad, la ley suprema mexicana implica la obligación del Estado en relación con comunidades indígenas de asegurarles el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional. Incluso aprovechando esquemas que conllevan la utilización de la medicina

tradicional<sup>310</sup> como parte de las acciones o políticas tendentes a abatir las carencias y rezagos que pudieran afectarles.

En el mismo ámbito de proteger a sectores con mayor factor de vulnerabilidad, se aprecia también la necesidad de que el Estado vele y cumpla con el principio del interés superior de la niñez, que así garantiza en forma plena sus derechos: alimentación, salud, educación, sano esparcimiento, entre otros con el fin de propiciar su desarrollo integral.<sup>311</sup>

Tomando en cuenta el contexto que deriva de la Ley Suprema respecto de la observancia al derecho a la salud, existen datos que reflejan ciertas circunstancias. Tal es el caso de los estudios y resultados planteados a través de la OCDE, del que podemos observar lo siguiente:

México es uno de los pocos países de la OCDE donde las ganancias en la esperanza de vida no se han desacelerado en los últimos años

El gasto sanitario representa el 5.5% del PIB, que se encuentra entre los más bajos de la OCDE

La cobertura de seguro de salud para las poblaciones vulnerables ha mejorado, pero persisten las brechas. La cobertura de un conjunto básico de servicios de salud en México es la más baja en la OCDE con 89.3%. Los gastos de bolsillo siguen siendo altos, con un 41% del gasto total en salud<sup>312</sup>.

---

<sup>310</sup> Artículo 2º, apartado B, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>311</sup> Artículo 4º, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>312</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, <https://www.oecd.org/mexico/health-at-a-glance-mexico-ES.pdf>.

En cuestión de limitar la carga financiera de los pagos de salud a los hogares, también se destaca del *Health at a Glance* 2019 de la OCDE, la siguiente circunstancia:

En México, aproximadamente el 90% de la población está cubierta por un conjunto básico de servicios de salud. Esta es la cobertura más baja en la OCDE, en donde la mayoría de los países brindan una cobertura total.

A partir de 2017, poco más de la mitad (52%) de toda la atención médica fue financiada por el gobierno, por debajo del promedio de la OCDE de 73%.

El país tiene la segunda mayor proporción de gastos de bolsillo de los hogares, que representaron un 41% adicional del gasto en salud.

Los pagos directos excesivos restringen el acceso de las personas a los servicios y pueden generar dificultades financieras.

El 5.5% de los hogares en México experimenta un gasto catastrófico en salud, y los hogares pobres se ven afectados de manera desproporcionada. Adicional a lo anterior, en el Panorama de la salud 2021: Indicadores de la OCDE (resumen para México) que tiene el objetivo de informar y comparar respecto de los sistemas de salud, son importantes los siguientes datos, en relación con la pandemia de COVID-19:

La pandemia causó un aumento drástico en el gasto en salud como porcentaje del PIB, del 5.4% en 2019 al 62% en 2020.

Al 1 de noviembre México tenía la tercera tasa más baja de vacunación contra COVID-2019 entre los 37 países de la OCDE.

La pandemia provocó que en 2020 disminuyera la atención de la salud y el número de consultas médicas presenciales bajara 9% en comparación con el año anterior.

La esperanza de vida en México es la más baja entre los países de la OCDE y la mortalidad evitable es alta.

El sistema de salud de México cuenta con escasos recursos y tiene un número reducido de médicos y enfermeras/os<sup>313</sup>

Como podemos observar, se advierte un escenario que involucra el observar el comportamiento y la dinámica del Estado desde una perspectiva externa comparada. Lo que se realiza a través de la OCDE, se reflejan ahí desde aspectos específicos la circunstancia actual y de los últimos años en relación a la operatividad en materia de salud desde diversos ámbitos: la inversión económica del Estado, la cuestión operativa propiamente de las instituciones públicas de salud, el impacto económico que en las personas tiene la falta de atención en ciertos aspectos de atención en el sector salud por parte del Estado.

De igual forma, en relación al contexto regulatorio mexicano relativo al derecho a la salud, se advierte en un plano de índole externo lo que dispuso la Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20 del 9 de abril de 2020.<sup>314</sup> Sobresale la indicación respecto a COVID-19 en el sentido de que los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando además las obligaciones internacionales, tomando en consideración al respecto la problemática de los Estados americanos y de la sociedad en su conjunto, así como de cada familia y persona con relación a la pandemia.

Si bien, pueden considerarse circunstancias que no pudieron preverse; no obstante, se busca que toda acción de las instituciones públicas concerniente a la

---

<sup>313</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/NOTA%20DE%20PAIS%20MEXICO.pdf>.

<sup>314</sup> Centro de Información COVID-19 y Derechos Humanos. *Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20, 9 de abril de 2020*, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/declaracion.html>.

vida y salud pública se apegue al marco del Estado de Derecho respete los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos y los estándares desarrollados en la propia jurisprudencia del propio Tribunal jurisdiccional en que se constituye la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De la Declaración, se destacan los siguientes puntos que de manera imperativa se perciben, y que se enfocan con mayor precisión en el planteamiento del presente trabajo:

“Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos”

“Debe cuidarse que el uso de la fuerza para implementar las medidas de contención por parte de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley se ajuste a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana”

“Dada la naturaleza de la pandemia, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben ser garantizados sin discriminación a toda persona bajo la jurisdicción del Estado y, en especial, a aquellos grupos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son las personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de la libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en periodo de post parto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la

población de barrios o zonas de habitación precaria, las personas en situación de calle, las personas en situación de pobreza, y el personal de los servicios de salud que atiendan esta emergencia”

“En estos momentos, especial énfasis adquiere garantizar de manera oportuna y apropiada los derechos a la vida y a la salud de todas las personas bajo la jurisdicción del Estado sin discriminación alguna, incluyendo a los adultos mayores, las personas migrantes, refugiadas y apátridas, y los miembros de las comunidades indígenas”

“El derecho a la salud debe garantizarse respetando la dignidad humana y observando los principios fundamentales de la bioética, de conformidad con los estándares interamericanos en cuanto a su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, adecuados a las circunstancias generadas por esta pandemia. Por lo señalado, las trabajadoras y trabajadores de la salud deberán ser proveídos de los insumos, equipos, materiales e instrumentos que protejan su integridad, vida y salud, y que les permita desempeñar su labor en términos razonables de seguridad y calidad”<sup>315</sup>

Medidas enfocadas en la prestación efectiva y eficiente en materia de atención médica y hospitalaria que implica el derecho a la salud. Concatenadas con otros aspectos más que vinculan a los Estados americanos a proteger en todos los sentidos a las personas en situaciones concretas, como podría ser la violencia ante el confinamiento. De igual manera, se abordan las medidas para salvaguardar la vida y la salud de la población que se vea afectada por la pandemia; también la protección misma de los encargados de la atención médica como son el personal médico y de enfermería.

---

<sup>315</sup> *Idem.*

Ahora bien, en cuanto a la legislación mexicana tenemos como punto de partida la Ley General de Salud que reglamenta, de acuerdo al (artículo 1o), el derecho a la protección de la salud atribuible a toda persona conforme a la Constitución. Se establece de igual manera las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la federación y entidades federativas en materia de salubridad general, legislación que es aplicable en todo el país bajo la naturaleza de disposiciones de orden público e interés social.

En términos del dispositivo segundo de la Ley General de Salud es trascendente referir las finalidades que tiene el derecho a la protección de la salud. Por eso se anotan los puntos sobresalientes respecto de la presente investigación, para poder dar mayor ilustración al tema.

“El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades”
“La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana”
“La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social”
“El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población. Tratándose de personas que carezcan de seguridad social, la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados”
“El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud”
“La promoción de la salud y la prevención de las enfermedades” <sup>316</sup>

---

<sup>316</sup> Artículo 2o de la Ley General de Salud.

Es importante todo el contexto que engloba la cuestión de salud y el derecho a su protección que constitucional y legalmente se encuentra convenido. Cabe advertir que actualmente supone tal derecho. Precisamente se señala que en tiempos actuales “la naturaleza jurídica del derecho a la protección de la salud se modificó a derecho humano tras la reforma constitucional de 2011, con los alcances y obligaciones generadas por el contenido sustancial conformado por los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado es parte”.<sup>317</sup>

Refiere la autora Lugo Garfias que al tomar en cuenta la estructura de la Ley General de Salud

los servicios de salud requieren de acciones como las de proteger, promover y restaurar, dirigidas a dos tipos de destinatario: 1. La persona y 2. La colectividad, éste último se menciona como grupo en general sin definición, ni precisión específica, y de tres formas: 1. Atención médica, 2. Salud pública y 3. De asistencia social.<sup>318</sup>

En el ámbito que se despliega de esa ley reglamentaria del artículo 4o constitucional, quienes son autoridades sanitarias, es fundamental para entender en quién recae concretamente el cúmulo de atribuciones dentro del orden jurídico y para la protección del derecho a la salud, de tal manera que incluso el reproche de la ciudadanía queda evidenciado en el sentido de conocer concretamente las funciones que a cada ente público le corresponde. De ahí que trasciende el señalamiento específico que la Ley General de Salud plantea al indicar como

---

<sup>317</sup> Lugo Garfias, María Elena, *El derecho a la salud en México. Problemas de su fundamentación*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p.138.

<sup>318</sup> *Ibidem*. p.139.

autoridad sanitaria al titular del Ejecutivo Federal, al Consejo de Salubridad General, a la Secretaría de Salud de la Federación, así como a los gobiernos de las entidades federativas y la Ciudad de México.<sup>319</sup>

Es así como incluso dentro de la estructura que la Ley General de Salud plantea respecto del Sistema Nacional de Salud, se fundamenta la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. A manera de ejemplo diremos que confiere al presidente de la República el dictar normas oficiales mexicanas de las que se regula la prestación de servicios de salud en todo el territorio nacional (artículo 13, apartado A de la ley General de Salud).

En un aspecto particularmente relevante, encontramos las disposiciones derivadas del artículo 27 de la Ley General de Salud relativas a lo que debe entenderse o considerarse como servicios básicos de salud respecto del derecho a la protección de la salud, lo cual se enfatiza en el siguiente cuadro.

“La educación para la salud, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente”
“La prevención y el control de las enfermedades transmisibles de atención prioritaria, de las no transmisibles más frecuentes, sindemias y de los accidentes”
“La atención médica integral, que comprende la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias”. “la atención médica integrada de carácter preventivo consiste en realizar todas las acciones de prevención y promoción para la protección de la salud, de acuerdo con la edad, sexo y los determinantes físicos,

---

<sup>319</sup> Artículo 4o de la Ley General de Salud, México.

psíquicos y sociales de las personas, realizadas preferentemente en una sola consulta”
“En el caso de las personas sin seguridad social, deberá garantizarse la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados”
“La atención materno-infantil”
“La salud sexual y reproductiva”
“La salud mental”
“La prevención y el control de las enfermedades bucodentales”
“La disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud”
“La promoción de un estilo de vida saludable”
“La asistencia social a los grupos más vulnerables y, de éstos, de manera especial, a los pertenecientes a las comunidades indígenas”
“La atención médica a las personas adultas mayores en áreas de salud geriátrica” <sup>320</sup>

Como se puede observar, la protección de la salud implica diversas acciones tendentes en todo momento a salvaguardar la integridad de las personas desde cualquier ámbito bajo un esquema de atención médica cuyo objetivo es el proteger, promover y restaurar la salud de toda persona sin distinción alguna. Bajo el marco normativo que implica el entendimiento preciso de lo que legalmente se debe entender por atención médica.

Así, el dispositivo 33 de la Ley General de Salud implica como actividades de atención médica las de naturaleza preventiva, las de promoción general y las de protección específica; las curativas, considerando en éstas las que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno; las

---

<sup>320</sup> Artículo 27 de la Ley General de Salud.

actividades de rehabilitación, abarcando acciones tendentes a optimizar las capacidades y funciones de las personas con discapacidad; y las actividades paliativas, que incluyen los cuidados integrales para preservar la calidad de vida del paciente. Todo a través de la prevención, tratamiento y control del dolor, y otros síntomas físicos y emocionales por parte de un equipo profesional multidisciplinario.

El esquema que normativamente impone al Estado, los lineamientos y la obligación de actuación en materia de protección al derecho a la salud toma como punto de origen normativo la Constitución general, cuyas disposiciones ya hemos referido. El sistema nacional de salud implica normas especializadas para atender enfermedades específicas de toda la estructura desplegada por el sector público en materia de salud pública.

Prueba de lo señalado constituye la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SSA3-2012. Educación en Salud. Para la Organización y Funcionamiento de Residencias Médicas<sup>321</sup> cuyo objeto es regular la organización y funcionamiento de residencias médicas en las unidades receptoras de residentes de las instituciones del Sistema Nacional de Salud. Así también, podemos referir la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA3-2018<sup>322</sup>, que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de establecimientos para la atención médica de pacientes ambulatorios, cuyo objetivo es formalizar los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento que deben cumplir los establecimientos para la atención médica de los sectores público, social y privado que integran el Sistema Nacional de Salud, que proporcionen servicios a pacientes ambulatorios.

Adicional a lo que en el plano federal hemos referido, en un esquema deductivo dentro de este punto, también comentaremos que dentro de la estructura de

---

<sup>321</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04/01/2013.

<sup>322</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09/07/2020.

protección al derecho a la salud con que cuenta el Estado mexicano tenemos la concurrencia de las Entidades Federativas en esa materia, lo que significa de igual manera una parte importante que implica el gasto público en materia de salud precisamente.

Tan solo en el caso del Estado de Morelos, México, el presupuesto asignado para la Secretaría de Salud y diversos organismos descentralizados para el ejercicio 2021, fue de la siguiente magnitud, de conformidad con el presupuesto de egresos publicado en el Periódico Oficial *Tierra y Libertad* del Estado de Morelos, de fecha 31 de diciembre del año 2020:

Secretaría de Salud	Gasto corriente	\$20,010,971.08 de recurso estatal.
Secretaría de Salud	Gasto de capital	\$30,000,000.00 de recurso estatal
Secretaría de Salud	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$1,067,221,591.18 de recurso estatal \$2,136,436,645.00 de recurso federal, ramo 33
Hospital del Niño Morelense	Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	\$250,102,001.00 de recurso estatal
Servicios de Salud Morelos	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras Ayudas	\$226,317,000.00 de recurso estatal \$1,923,272,289.00 de recurso federal, ramo 33

Fondo para Atención a la Salud contra el Cáncer Infantil	Transferencias, asignaciones, subsidios y Otras Ayudas	\$5,000,000.00
Fondo para Adquisición de Insumos, Material de Curación y Medicamentos para Enfermedades Propias de Pediatría	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras Ayudas	\$5,000,000.00
Programa de Sustitución Renal Crónica por Insuficiencia Renal Terminal	Transferencias, asignaciones, subsidios y Otras Ayudas	\$35,440,000.00
Hospital General Municipio de Jiutepec (Operación)	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$10,000,000.00
Programa de Gasto para Atención y Contención COVID-19	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$79,411,058.18
Salud en tu Comunidad	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$2,000,000.00

Provisión para el Sector Salud	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$136,990,000.00
Salud Mental	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$4,511,000.00
Programa de Dengue, Zika y Chikungunya	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$5,000,000.00
Clínica de Atención Médica y Psicológica para personas trans	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras Ayudas	\$500,000.00
Adquisición de insumos y herramientas para facilitar la vida de personas con capacidades diferentes	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras Ayudas	\$10,000,000.00
Diagnóstico y Tratamiento Oportuno del Cáncer de Mama y Cérvico Uterino	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$5,000,000.00
Sistema para el Desarrollo Integral de la	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$173,287,000.00 de recurso estatal

Familia del Estado de Morelos		\$213,164,356.00 de recurso federal, ramo 33
Régimen Estatal de Protección Social de Salud de Morelos	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$8,964,901.00

Como se advierte, el dato oficial relativo a la asignación de recursos en este caso para el Estado de Morelos, México, tiene un lineamiento de acción basado en el orden federal aplicable al sector salud. Además de lo que en el ámbito estatal se encuentra regulado específicamente por la Ley de Salud del Estado de Morelos que tiene por objeto, de acuerdo al primer dispositivo, la promoción y la protección de la salud, así como el establecimiento de las bases y modalidades para el acceso de la población a los servicios de salud y asistencia social que tiene a su cargo el Estado y los municipios respecto de salubridad local.

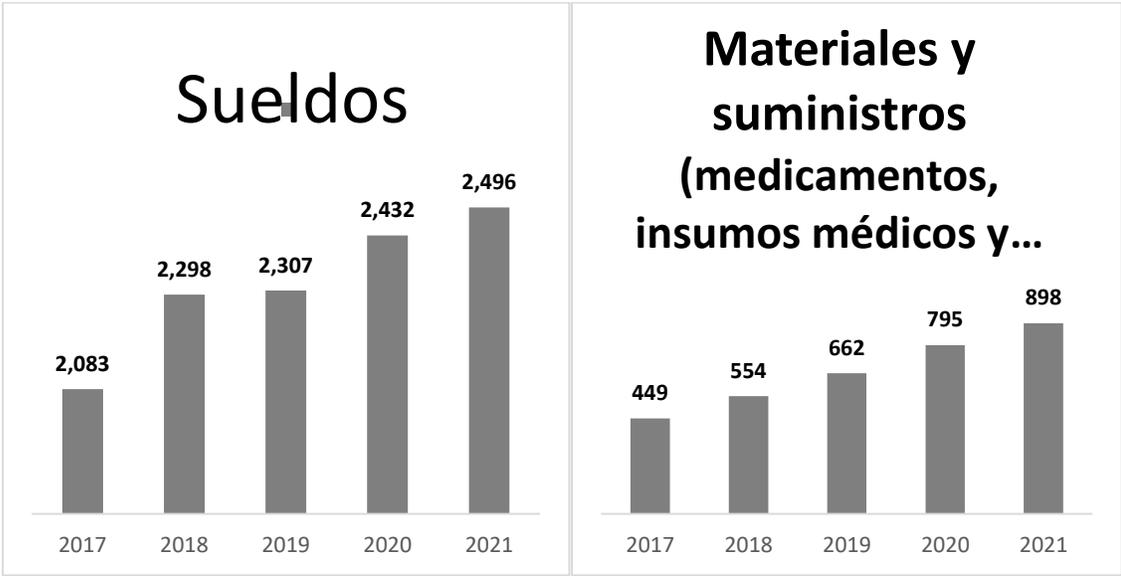
Del presupuesto asignado al sector salud en el caso de Morelos, llama la atención la distribución del gasto en dicho sector durante los últimos cinco ejercicios (2017 – 2021). El monto relativo a sueldos es significativamente mayor al relativo a los materiales y suministros que consisten en medicamentos, insumos médicos y otros. Por otro lado, el análisis e investigación realizado por Morelos Rinde Cuentas<sup>323</sup> cuyo reporte se publicó en redes sociales el 24 de mayo de 2022 donde

---

<sup>323</sup> Morelos Rinde Cuentas es una organización ciudadana que realiza investigación independiente, oportuna y veraz que contribuye al desarrollo, la seguridad, la calidad de vida y el fortalecimiento de la ciudadanía en Morelos. [www.morelosrindecuentas.org.mx](http://www.morelosrindecuentas.org.mx)

resalta que existe “una resistencia de los Servicios de Salud de Morelos a transparentar el gasto de medicamentos y materiales. 2,355 millones en tres años”...“la información de la Plataforma de Transparencia está incompleta, incluso, han eliminado más de 700 contratos de 2019”. Lo anterior se muestra en la gráfica siguiente:

## **GASTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DE MORELOS (Millones de pesos constantes)**



Fuente: Con información de las cuentas públicas de los servicios de salud de Morelos

*Fuente. [www.morelosrindecuentas.org.mx](http://www.morelosrindecuentas.org.mx)*

Así, podemos advertir la posibilidad de que el gasto en materia de salud probablemente no esté utilizándose de manera eficiente. Es decir, si bien se contempla un gasto considerable en el sector salud en el caso de Morelos

concretamente, no necesariamente se traduce en una mayor cantidad de atención ciudadana y tampoco en una mejor calidad.

Por otra parte, es importante comentar que podrán existir factores que alteran la posibilidad de que la atención pueda ser efectiva y eficiente. Y aunque el trabajo en general se refiere a la corrupción en los sistemas de compras en el sector salud, también podemos agregar lo concerniente al fenómeno provocado por la enfermedad conocida como Covid-19, declarada pandemia por la Organización Mundial de la Salud a través del director general en el mes de marzo del año 2020.<sup>324</sup>

Ante tal situación, es de resaltar la labor del Consejo de Salubridad General en México. Una autoridad sanitaria adscrita directamente al titular del Ejecutivo Federal, cuyas disposiciones son obligatorias en todo el territorio nacional mexicano. De acuerdo a lo que establecen los artículos 73, fracción XVI de la Constitución Política Mexicana, el artículo 4o, fracción II, y 15 de la Ley General de Salud y 1º del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General.

Dicho Consejo ante la pandemia tuvo la responsabilidad de emitir las disposiciones que de manera preventiva debían tomarse como parte de la estrategia para salvaguardar la integridad de la población ante el inminente riesgo. Tarea que se advirtió desde un inicio complicada ante las condiciones en que de manera ordinaria operaban los sistemas de salud previo a dicha pandemia.

Al respecto, debemos recordar que la CEPAL desarrolla su funcionamiento como centro de asistencia técnica e investigación de excelencia para asesorar a los gobiernos de la región (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras,

---

<sup>324</sup> Infobae, *La Organización Mundial de la Salud declaró el coronavirus como una pandemia*, <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/11/la-organizacion-mundial-de-la-salud-declaro-el-coronavirus-como-una-pandemia/>

México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana), dentro de un estándar del más alto nivel en cuanto al diseño, formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Además de dar capacitación a funcionarios públicos.<sup>325</sup>

En ese orden de ideas, las acciones del gobierno de México han sido difíciles ante un sistema que podemos considerar que ya venía padeciendo una ineficacia en ciertos aspectos se distinguía en los postulados transcritos en líneas previas. Ineficacia o no, debemos decir que la pandemia tuvo sus efectos negativos en cuanto a la pérdida irremediable de vidas humanas que, solo como referencia López Morales nos revela el dato conforme a una consulta generada el 19 de junio de 2020 de 165,455 contagiados, 123,095 recuperados y 19,747, a escasos tres meses de la declaratoria de pandemia expresada por la OMS<sup>326</sup>.

De tal manera, surge una situación más en torno a la protección del derecho a la salud que involucra la cuestión de inversión eficiente por parte del Estado mexicano. Podemos tener las propuestas y conclusiones que en seguida se anotan, no sin antes referirnos a la realidad que se percibe en México con relación a la corrupción en la contratación pública y el impacto que esto tiene en el derecho humano a la salud.

#### IV.4. PERCEPCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN, LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO HUMANO A LA SALUD.

Hemos analizado todo un contexto regulatorio de los procesos que implican la contratación pública en el Estado mexicano, así como la regulación de lo relativo a la salud- Para tal análisis se han considerado instrumentos legales de orden

---

<sup>325</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Acercas de la Sede subregional de la CEPAL en México*, <https://www.cepal.org/es/sedes-y-oficinas/cepal-mexico/acerca-la-sede-subregional-la-cepal-mexico>

<sup>326</sup> Gobierno de México, Covid-19 México, visible en <https://coronavirus.gob.mx/datos/>

internacional, disposiciones constitucionales y legales tanto del ámbito federal como estatal que nos plantean el deber ser del Estado en un contexto de suma relevancia. Podríamos coincidir con un gran número de personas en el sentido de la gran relevancia que implica el sistema de compras públicas en México. Una gran parte del presupuesto necesariamente se ejerce mediante ese mecanismo para que el Estado pueda tener los elementos necesarios tanto para hacer funcionar toda la estructura gubernamental, como para poder atender a su vez las necesidades que deberán colmarse de la población en lo que al servicio público se refiere.

De igual forma, es muy probable que se coincida en el hecho de que el derecho humano a la salud es fundamental colmarlo de manera eficaz y eficiente, ya que, si bien se puede señalar que todos los derechos humanos guardan un nivel de relevancia en igualdad, existen algunos que por obvias razones que tendrán una estimación particular dada su implicación. En este sentido nos referimos al derecho a la salud cuyas implicaciones hemos expuesto desde la propia consideración de la Organización Mundial de la Salud y la normativa mexicana. No debe entenderse que estamos determinando como de mayor relevancia tal derecho, sino que solo hacemos referencia a su importancia en el contexto de la presente investigación. El aspecto de la ponderación en un plano general de los derechos humanos, ha de considerarse bajo diversos criterios y principios establecidos formalmente en diversos ámbitos.<sup>327</sup> De tal forma, la referencia a casos específicos de corrupción

---

<sup>327</sup> Registro digital: 2015577 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materia(s): Constitucional, Civil, Tesis: III.2o.C.85 C (10a.): Prueba pericial en genética. Si el infante se opone a su admisión, aduciendo transgresión a sus derechos a la dignidad humana y pretenden tutelar el interés superior del niño, debe priorizarse su derecho a conocer su identidad biológica sobre éstos.

que se han ilustrado, que guardan relación directa con la atención y cumplimiento del Estado en materia de salud, ilustran precisamente esa colisión entre lo que las normas aplicables establecen y lo que operativamente sucede. Se manifiesta precisamente una complejidad de los casos de corrupción dada la opacidad o el espacio obscuro en que se desarrollan dichas conductas. Aspecto que no sucede en el caso de la salud, ya que podemos entender que si existe el dato con mayor evidencia que nos expone los efectos que tiene el no disponer de los recursos necesarios y además de su aplicación eficaz para colmar el derecho a la salud.

Un caso que resulta de los más comentados es el relativo a la contratación de médicos cubanos que anunció el titular del Ejecutivo Federal. Tendríamos que preguntarnos, cuál es la justificación desde el punto de vista técnico y/o científico. Al parecer, solo existen razones que en distintos escenarios han sido cuestionadas por personas que ciertamente cuentan con la capacidad de poder explicar por qué no resulta conveniente, o por qué existen las razones expuestas por el presidente de la República. Brenda Crabtree Ramírez,<sup>328</sup> explica el porqué de la falta de especialistas. La razón que brinda es la siguiente:

---

<sup>328</sup> Médica especialista en medicina interna e infectología. Profesora de alta especialidad en VIH en la UNAM e Investigadora titular del Departamento de Infectología del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

para formar un médico especialista se requiere siempre de un hospital con insumos e infraestructura especializada, así como médicos (también especialistas) con la preparación adecuada para formar académicamente a los residentes” Afirma, con su experiencia en la profesión que “sí, faltan médicos, pero sobre todo falta un sistema de salud robusto y con recursos que los forme y que posteriormente pueda contratarlos para atender y mejorar la salud de los mexicanos”.<sup>329</sup>

Complementariamente a lo señalado, en un aspecto de reflejar lo que en la operación sucede respecto a la corrupción en materia de contratación pública y la percepción de las consecuencias que esto tiene, se plantearon a manera de entrevista algunos cuestionamientos en el plano de la investigación por hechos de corrupción. Se estima que con mayor precisión lo que podría estar sucediendo en cuanto al aspecto de corrupción en la contratación pública, en este caso de Morelos. Por otra parte, la percepción de médicos en relación a lo que perciben como consecuencia de actos de abuso o de falta de conocimiento en cuanto a la administración de las estructuras relativas a la atención médica y hospitalaria.

Cabe señalar que, si bien se consiguieron algunas entrevistas, prácticamente a ocho personas, no todas accedieron a dicha actividad. Lo que se percibe es que existe cierta resistencia generada por temor a represalias o por incomodidad de alguna circunstancia al respecto. Así también, algunas de ellas han requerido mantener su identidad en el anonimato. Los datos que se anotan se presentan donde rescatamos en esencia lo que importa para efectos en la presente investigación.

Presentamos ahora un esquema, materia de cuestionamientos a personas que se han desempeñado dentro de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Morelos. Institución importante en razón de que la investigación de hechos de corrupción desde el ámbito penal posiblemente nos puede generar un aspecto de mayor ilustración al respecto, dada la naturaleza misma de la actividad que es la investigación a partir de una denuncia.

De manera específica se ha preguntado aspectos basados en la experiencia que se ha tenido en la investigación y más concreto en materia de delitos cometidos por hechos de corrupción, de lo que se desprendió lo siguiente:

NOMBRE. -FFG

Institución y antigüedad en la misma: Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. 2 años

Cargo: director de área

1.- Con relación a su experiencia en materia de combate a la corrupción dentro de la investigación y persecución de delitos por hechos de corrupción relacionados con la contratación pública, ¿cuál es la principal complejidad en materia de obtención de pruebas?

La falta de interés y compromiso por parte de los funcionarios adscritos a las áreas en donde se supone, se cometió el delito, ya que en muchas ocasiones no se tiene un orden en cuanto a las pruebas documentales. Y por descuido o

---

<sup>329</sup> Crabtree Ramírez, Brenda. “La contratación de médicos en México: Problemas de fondo”. *Letras Libres*, México, mayo 26 de 2022. <https://letraslibres.com/ciencia-y-tecnologia/la-contratacion-de-medicos-en-mexico-problemas-de-fondo/>

desconocimiento, no se llevan a cabo los actos tendientes a dar orden a los procedimientos, por lo que, al presentar las pruebas ante el ministerio público, se hace de modo deficiente.

2.- ¿Qué tanta resistencia se obtiene por parte de servidores públicos en cuestión de colaboración para la aportación de documentación y/o información para el esclarecimiento de datos?

Sí se advierte resistencia de los funcionarios, quizá por el temor de que por sus mismos actos pudieran llegar en alguna ocasión a ser objeto de trato igual, o tal vez también por miedo a ser objeto de sanciones o represalias por las personas involucradas en la investigación.

3.- ¿A qué atribuye usted alguna complejidad que se haya venido generando en la investigación de los delitos de corrupción relacionados con la contratación pública?

La complejidad se origina en el hecho de que los mismos funcionarios involucrados realizan una simulación de actos, en el afán de cumplir con los procedimientos y formas legales. Aunado al hecho de que no existe por parte de las empresas o prestadores de servicios una conducta de probidad y de cero tolerancia a la corrupción. Por lo que, aun sabiendo, que los procedimientos de adjudicación ya están “arreglados”, no hacen valer las acciones legales para defender su derecho de ser merecedores de las contrataciones.

4.- ¿En qué ámbito percibe mayor dificultad para la investigación de delitos de corrupción en materia de contratación pública, estatal o municipal?

En el ámbito Municipal. Toda vez que por los periodos que duran las administraciones, que son de tres años, muchas ocasiones persiguen asuntos mediáticos y de morbo político o social. Por lo que una vez que pasa “de moda” el tema, se deja de investigar o de integrar las carpetas correspondientes.

5.- ¿Qué factores considera usted que pudieran incidir de manera trascendente en el aspecto de impunidad en este tipo de delitos de corrupción relacionados con la contratación pública?

La falta de compromiso por parte de los asesores jurídicos que muchas de las ocasiones dejan de interponer los recursos o medios legales que las legislaciones aplicables contemplan para obligar a las autoridades investigadoras que cumplan con su función y poder llevar a juicio a los servidores públicos que hayan cometido algún delito por hechos de corrupción.

NOMBRE.- Mónica Reyes

Institución y antigüedad en la misma: Procuraduría General de Justicia: 18 años

Cargo: directora general

1.- Con relación a su experiencia en materia de combate a la corrupción dentro de la investigación y persecución de delitos por hechos de corrupción relacionados con la contratación pública, ¿cuál es la principal complejidad en materia de obtención de pruebas?

Falta de personal especializado en los temas precisamente de contratación, tanto por parte de las instituciones investigadoras como de las mismas involucradas como víctimas.

2.- ¿Qué tanta resistencia se obtiene por parte de servidores públicos en cuestión de colaboración para la aportación de documentación y/o información para el esclarecimiento de datos?

Bastante, pues incluso habiendo requerimientos por parte de los ministerios públicos, los funcionarios de las instituciones involucradas ocultan o desobedecen los mandatos, por lo que incluso esperan a que el requerimiento sea ya por mandato judicial o por multa.

3.- ¿A qué atribuye usted alguna complejidad que se haya venido generando en la investigación de los delitos de corrupción relacionados con la contratación pública?

A la falta de información, ocultamiento de la misma, evasión de respuestas o de datos específicos, fraccionando a veces la información de modo que no permite establecer adecuadamente una teoría del caso sustentable, así como la falta de preparación y capacitación de los peritos.

4.- ¿En qué ámbito percibe mayor dificultad para la investigación de delitos de corrupción en materia de contratación pública, estatal o municipal?

Estatal, ya que los actos de corrupción en la contratación se realizan de modo hermético. Y al momento de requerir información se conducen de manera excesiva con trámites burocráticos que retrasan la obtención de información. O incluso, se distorsiona la misma, lo que no permite esclarecer adecuadamente los hechos.

5.- ¿Qué factores considera usted que pudieran incidir de manera trascendente en el aspecto de impunidad en este tipo de delitos de corrupción relacionados con la contratación pública?

Porque existe mucho favoritismo y protección hacía los mismos funcionarios implicados, ya sea por amistad, compromisos económicos, políticos o personales, puesto que los cargos públicos de alto nivel regularmente se ocupan por gente que ya ha figurado en otros cargos similares y sólo van cambiando de puesto, por lo que prácticamente son los mismos funcionarios que se protegen entre sí. Lo que hace que al momento de detectar actos de corrupción en materia de contratación o lo ocultan o las denuncias las hacen deficientes o simplemente dejan de aportar las pruebas necesarias.

NOMBRE.- Anónimo

Institución y antigüedad en la misma: Anteriormente en Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción del Estado de Morelos.

Cargo: Ministerio Público durante el tiempo que estuvo laborando

1.- Con relación a su experiencia en materia de combate a la corrupción dentro de la investigación y persecución de delitos por hechos de corrupción relacionados con la contratación pública, ¿cuál es la principal complejidad en materia de obtención de pruebas?

En su mayoría son pruebas documentales, que por lo general se encuentran en poder de los propios imputados o cómplices.

2.- ¿Qué tanta resistencia se obtiene por parte de servidores públicos en cuestión de colaboración para la aportación de documentación y/o información para el esclarecimiento de datos?

Derivado de las prácticas comunes de corrupción y encubrimiento de las mismas es mucha la resistencia. Salvo que quieran perjudicar a ex colaboradores.

3.- ¿A qué atribuye usted alguna complejidad que se haya venido generando en la investigación de los delitos de corrupción relacionados con la contratación pública?

A efecto de no esclarecer ni transparentar los procedimientos de contratación.

4.- ¿En qué ámbito percibe mayor dificultad para la investigación de delitos de corrupción en materia de contratación pública, estatal o municipal?

Estatal, porque son los que más infringen las leyes.

5.- ¿Qué factores considera usted que pudieran incidir de manera trascendente en el aspecto de impunidad en este tipo de delitos de corrupción relacionados con la contratación pública?

Falta de denuncias.

NOMBRE.- Patricia Morales Vite

Institución y antigüedad en la misma: Fiscalía General de la República. Anteriormente en Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de Morelos.

Cargo: Ministerio Público Federal actualmente

1.- Con relación a su experiencia en materia de combate a la corrupción dentro de la investigación y persecución de delitos por hechos de corrupción relacionados con la contratación pública, ¿cuál es la principal complejidad en materia de obtención de pruebas?

Es muy complicado obtener datos de prueba. En primer término, porque generalmente existe una relación ya sea laboral o de amistad con las personas investigadas y las que deben proporcionar las pruebas que se requieren para la investigación no

les es fácil ser objetivas y proporcionar todas las pruebas, como segundo problema existe una falta de cultura sobre la colaboración ante la autoridad.

2.- ¿Qué tanta resistencia se obtiene por parte de servidores públicos en cuestión de colaboración para la aportación de documentación y/o información para el esclarecimiento de datos?

Mucha resistencia, como ya lo referí por falta de cultura y por tratar de proteger a los investigados.

3.- ¿A qué atribuye usted alguna complejidad que se haya venido generando en la investigación de los delitos de corrupción relacionados con la contratación pública?

Considero que no se puede contar con las pruebas requeridas en su totalidad, y a la falta de colaboración por parte de las personas que pudieran testificar.

4.- ¿En qué ámbito percibe mayor dificultad para la investigación de delitos de corrupción en materia de contratación pública, estatal o municipal?

Municipal, porque es muy recurrente que cada presidente municipal que sale se lleve la información relativa a su gestión y que no existe supervisión alguna al respecto ni sanciones. Y es muy común que cada administración que inicia nombre gente nueva, y las personas que conocieron de los actos de corrupción y pueden ser testigos ya no son localizados, no logrando obtener los datos que se requieren para la investigación que se siga.

5.- ¿Qué factores considera usted que pudieran incidir de manera trascendente en el aspecto de impunidad en este tipo de delitos de corrupción relacionados con la contratación pública?

Considero que sí se genera impunidad, pues al no contar con las pruebas necesarias para acreditar el delito y la responsabilidad del imputado en las investigaciones, no se puede ejercitar acción penal y con ello se deja sin sancionar los delitos y a los que los realizan, ello da como resultado que se vuelvan a cometer por los mismos o por otros individuos volviéndose un círculo vicioso y una gran afectación a la administración pública.

Se puede concluir, aunque el tema se ha delimitado al Estado de Morelos, que probablemente no dista mucho de lo que puede suceder en otras entidades o a nivel federal. Que la realidad implica aspectos importantes derivados de la función investigadora de autoridades. En este caso podemos destacar la falta de documentación e información que se desprenda de los antecedentes de cada caso investigado en razón de una denuncia por hechos de corrupción y la falta de colaboración e incluso resistencia de los funcionarios en turno para colaborar con investigaciones que pudieran en el futuro plantearse respecto de ellos.

También se advierte que, dependiendo del interés político o social, se puede avanzar o no, en las investigaciones para sancionar en su caso. De tal forma que no solo tenemos la posibilidad de advertir la corrupción misma, sino que también en los casos concretos detectados, la investigación tiene un buen número de obstáculos de distinta índole.

Adicionalmente, la falta de información y documentación, también realza la circunstancia que se desprende de la entrevista realizada al Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, el mes de mayo de 2020, quien señala específicamente, en relación a la delimitación de responsabilidad administrativa por faltas graves, así como respecto de procedimientos de nulidad en los que resultan demandados principalmente los Municipios de Morelos, lo relativo

a la inexistencia de documentación respecto de diversos actos jurídicos. Incluso los propios actos jurídicos, desde luego, tiene que ver con una falta de regulación que obligue a una dinámica en la que necesariamente tenga que documentarse de forma particular todo proceso que involucre un gasto.

Por otra parte, en lo que respecta a la percepción de la realidad en materia de atención médica en algunos centros de salud públicos del sistema mexicano, se plantearon algunas entrevistas que fueron realizadas con diversos médicos que han dirigido incluso instituciones de salud a nivel estatal, así como médicos que se encuentran vigentes en su relación laboral con instituciones públicas. Se distingue en tal sentido, la actitud de algunos médicos que, con cierta reserva en su razón, prefieren no responder a los cuestionamientos relativos a su apreciación personal, es cuando la posibilidad de que en sus centros de trabajo las cuestiones de corrupción en la compra de medicamentos, equipo, contratación de servicios, entre otros, tenga un impacto directa o indirectamente con la eficacia en la prestación de servicios médicos.

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: Anónimo

OCUPACIÓN, LUGAR DE TRABAJO Y ANTIGÜEDAD EN EL MISMO:  
MÉDICO RADIOLOGO, CENTRO MÉDICO NACIONAL LA RAZA, 5  
AÑOS.

1.- Con relación a su actividad y/o experiencia en el lugar donde labora o haya laborado, comente si ha tenido conocimiento respecto de actos de corrupción en la ejecución de los recursos públicos (contratación de servicios, renta de equipo médico, malos manejos de los propios medicamentos, compra excesiva o indebida de los mismos).

Robo de material (medio de contraste, robo de piezas de equipos médicos de alto costo como de tomografía, robo de bombas de infusión, robo equipo de cómputo). No se manejan medicamentos en mi área.

2.- Con relación a la adquisición de medicamentos comente si identifica a alguna persona física o moral que de manera constante sea proveedor de la institución en que labora o haya laborado.

No se manejan medicamentos en mi área.

3.- Con relación a la contratación de servicios y/o renta de equipo médico comente si identifica a persona física o moral que de manera constante sea prestador o arrendador en la institución en que labora o haya laborado.

Phillips (tomografía y resonancia magnética), Bayer y General Electric (medios de contraste), CMR (Compañía Mexicana de Radiología), DELL (equipo de cómputo).

4.- Comente si tiene conocimiento o identifica alguna práctica indebida en la distribución de medicamentos o material relacionado con la operación de la institución en que labora o haya laborado (medicamento caduco, de mala calidad, sobre valor de la compra).

Robo de medio de contraste.

5.- De manera concreta, si es que tiene conocimiento, comente si estima montos económicos que pudieran estar involucrados en manejo indebido de recursos, distribución y/o prestación de servicios.

No tengo una percepción cercana al monto.

6.- En su caso, comente bajo su perspectiva cómo impacta cualquier de las acciones indebidas que se han comentado en la prestación del servicio en materia de salud que tiene a cargo la institución en que labora (medicamento y equipo médico, de baja

calidad, no resulta suficiente para el tratamiento médico necesario, etcétera).

El desabasto afecta a todos los niveles; en mi particular caso impide realizar estudios de calidad, lo que retrasa los diagnósticos y retrasa el tratamiento de los pacientes.

7.- Qué opciones propone usted para evitar cualquier situación de corrupción en el sentido que hemos comentado.

Hay muchas mafias en los hospitales. Evidentemente el trasfondo de todo es la corrupción.

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: Arturo L. Ortiz

OCUPACIÓN, LUGAR DE TRABAJO Y ANTIGÜEDAD EN EL MISMO:

MÉDICO ESPECIALISTA, INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SECRETARÍA DE SALUD DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 17 AÑOS.

1.- Con relación a su actividad y/o experiencia en el lugar donde labora o haya laborado, comente si ha tenido conocimiento respecto de actos de corrupción en la ejecución de los recursos públicos (contratación de servicios, renta de equipo médico, compra de medicamento, malos manejos de los propios medicamentos, compra excesiva o indebida de medicamentos).

El abasto de medicamentos siempre ha sido una de las situaciones que ha mermado en la atención integral de los pacientes. Y no solo medicamentos, también hay desabasto en insumos como material de curaciones y material quirúrgico.

2.- Con relación a la adquisición de medicamentos comente si identifica a alguna persona física o moral que de manera constante sea proveedor de la institución en que labora o haya laborado.

En la Secretaría de Salud se adquieren por medio de licitación y la empresa que abastece el hospital tiene un espacio físico donde se resguarda todos los insumos que otorgan aparte del área física de la farmacia del hospital.

3.- Con relación a la contratación de servicios y/o renta de equipo médico comente si identifica a persona física o moral que de manera constante sea prestador o arrendador en la institución en que labora o haya laborado.

En el IMSS actualmente hay empresas que dan servicio a la institución mediante subrogación de los mismos como equipos de laparoscopia, endoscopia, artroscopia y de material de osteosíntesis.

4.- Comente si tiene conocimiento o identifica alguna practica indebida en la distribución de medicamentos o material relacionado con la operación de la institución en que labora o haya laborado (medicamento caduco, de mala calidad, sobre valor den la compra).

En la Secretaría de Salud actualmente los insumos quirúrgicos como material de osteosíntesis ocupados por traumatología son otorgados por la institución mediante licitación, anteriormente la adquisición de los insumos comentados se daba por el programa de gratuidad, o directamente el paciente los conseguía mediante un proveedor externo a la institución.

5.- De manera concreta si es que tiene conocimiento, o en percepción propia, comente si estima montos económicos que pudieran

estar involucrados en manejo indebido de recursos y distribución o prestación de servicios.

Mi actividad no se desempeña dentro de la estructura administrativa. Pero con respecto a la calidad del material con el que se cuenta, en ocasiones lo consideramos no muy bueno con respecto a la durabilidad o respuesta al momento de utilizarlo

6.- En su caso, comente bajo su perspectiva cómo impacta cualquier de las acciones indebidas que se han comentado en la prestación del servicio en materia de salud que tiene a cargo la institución en que labora. (medicamento y equipo médico, de baja calidad, no resulta suficiente para el tratamiento médico necesario, etcétera).

Básicamente, el no contar con los insumos necesarios o con el material que se requiere o cuando se presenta una baja calidad, afecta en la primera atención. Así mismo, hace que se den tratamientos tardíos a los pacientes con las posibles complicaciones que esto puede ocasionar.

7.- Qué opciones propone Usted para evitar cualquier situación que en el sentido comentado esté sucediendo.

Las soluciones que se pueden implementar sería una adecuada comunicación entre el personal que se encarga de solicitar y adquirir los insumos que se requieren con el personal médico y en conjunto con la enfermería, para determinar que material o insumos son necesarios para la unidad hospitalaria.

Llevar un adecuado control y registro de las enfermedades que se atienden en cada una de las unidades hospitalarias para contar con los insumos que se requieren de manera óptima.

Formar o crear una empresa federal que sea la encargada de fabricar medicamentos genéricos de buena calidad para reducir costos que pueden ser aplicados en otras áreas para mejorar instalaciones o crear unidades hospitalarias de primer nivel de atención.

Crear también una empresa nacional o federal que fabrique material quirúrgico como el caso del material de osteosíntesis para atención del paciente traumático. Esto también reduciría muchos costos.

Compra directa de los equipos médicos en vez de que sean subrogados.

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: Anónimo

OCUPACIÓN, LUGAR DE TRABAJO Y ANTIGÜEDAD EN EL MISMO:

Anónimo.

En este caso la persona de profesión médico prefirió no revelar su nombre, cargo ni lugar donde labora. Solo se concretó a manifestar lo siguiente:

Puedo comentarle que vemos los efectos de la corrupción porque el material que nos proporcionan es de mala calidad, hay escasez de lo necesario para trabajar. El personal que ocupa puestos por influencias sin tener el perfil.

Algo más grave, en el hospital infantil el oncólogo observaba que no evolucionaban bien los niños de leucemia con un índice de mortalidad alto sin respuesta al tratamiento de quimioterapia.

Creo que la corrupción es a niveles altos porque hay un sistema de contraloría muy estricto para control de las adquisiciones, el

problema está cuando licitan y las comisiones que se quedan por autorizar.

De lo anterior, se puede considerar que la percepción de los médicos que en su práctica profesional enfrentan las verdaderas circunstancias en el diario acontecer de un hospital o clínica de salud, es que existe un esquema común: el desabasto y la baja o mala calidad de ciertos medicamentos, que incluso resultan ser para tratamientos delicados como el cáncer, Denota de inicio una falta de planeación y coordinación en las compras, e ilustra un caso más de corrupción. La realidad en la práctica de la contratación pública en relación con la atención medica en el sistema de salud. Se advierte plenamente apartada de los principios constitucionales que deben de regir los procesos de compras, así como la falta de observancia a la responsabilidad del Estado para la protección del derecho a la salud.

De tal manera, los aspectos concretos que se desprenden de lo narrado como realidad de las circunstancias que se viven en México en relación a los procesos de contratación pública que se llevan a cabo, así como respecto de los efectos o consecuencias que esto tiene en la atención médica y hospitalaria en las instituciones públicas del derecho humano a la salud, nos conduce a la siguiente propuesta cuyo objetivo es abonar a un sistema institucional que unifique los sistemas de compras en cualquier nivel de gobierno, tomando en consideración que en todos se ejerce recurso público para tal fin.

## **CONCLUSIONES**

Como hemos visto, hoy en día, uno de los principales aspectos que afectan el desarrollo de los Estados es la corrupción a nivel privado y público. Es en este último espacio en el que tiene mayor impacto social dado su naturaleza y características. Conforme a ello, este trabajo implicó el análisis de cierta problemática en el ámbito de las adquisiciones dentro del ámbito del sector salud en México. En virtud de la relevancia que, en el ámbito de los derechos humanos, de forma particular se analizó la circunstancia dinámica existente en dicho sector en diversos países. Lo que no implica un enfoque comparativo específicamente, ya que el análisis obedeció a la importancia de las acciones estratégicas que han adoptado en lo que corresponde a la corrupción.

Es así que, se considera observable el aspecto normativo en otros Estados para efecto de apuntalar la propuesta derivada del presente trabajo que más adelante se apunta. Hemos visto, que sus estrategias han implicado ajustes estructurales en la administración pública y diseños normativos permanentes de índole estatal. Resultando importante resaltar que en un esquema de globalización también las disposiciones legales tienen un impacto que deriva en la necesidad de ajustarlas a las prácticas cotidianas es el combate a la corrupción dentro del terreno de la contratación pública del Estado.

De este modo, se expuso en forma relevante, que la corrupción se presenta en modalidades distintas. Se advierte su múltiple conceptualización que depende de la perspectiva y de las circunstancias del punto en el que se le defina, es así que, de acuerdo a diversos ordenamientos, se le proyecta en diversas hipótesis como el peculado, el ejercicio abusivo de funciones, etcétera. Es decir, que cada conducta

debidamente tipificada va implicando una modalidad concreta de corrupción con su respectivo aspecto de responsabilidad.

Se puntualizó, a manera de ejemplo, que el Código Penal Federal cuyo título décimo denominado “Delitos por hechos de corrupción”, no establece un delito concreto. En realidad, despliega una serie de conductas tipificadas como delitos por hechos de corrupción. Una de las complejidades que se considera surge cuando se presenta la necesidad de su imputación e investigación en casos concretos.

De forma similar, se planteó una diversidad de causas de la corrupción, de enfoques y características de tal fenómeno, dificultando una precisión en las acciones regulatorias necesarias. En tal punto en donde se enfatiza la hipótesis de la que parte la presente investigación, que contempla la percepción de que se cuenta con una insuficiente e imprecisa normatividad para los procesos de adjudicación de contratos públicos en las diversas instancias gubernamentales, se genera discrecionalidad tolerada incluso en los propios cuerpos normativos, tal y como se ilustró, dificultando la erradicación de la corrupción en dicho punto.

De hecho, se ha planteado que en los procedimientos respectivos para la adjudicación de contratos infieren con gran repercusión factores políticos y sociales; la falta de ética, la educación formativa, el desarrollo integral de las personas, la cultura, los valores, y otros aspectos más que impactan en la conducta humana. Siendo importante resaltar en este punto el que un hecho de corrupción tiene su origen en el interés de un particular por conseguir cierta condición social, económica o jurídica.

Con relación a la conducta humana, se señaló que un factor esencial derivado del propio sistema jurídico mexicano, se encuentra relacionado con la creación de escenarios para el desarrollo de la corrupción en el ámbito de la contratación pública. Se ilustraron espacios de discrecionalidad derivado del derecho vigente. Se incentiva a la opacidad como una de las principales

características de la corrupción, ya que al no vincular en todo momento a la transparencia en los procedimientos que implican ejecución del gasto, se termina originando una oportunidad aprovechable para la corrupción.

Desde luego que, ante tales circunstancias el elemento principal finalmente implica a los servidores públicos, su gestión y la responsabilidad de ello en busca de que el Estado pueda cumplir con el fin para el cual fue creado. Lo que podemos plantear como el darle atención y satisfacer las necesidades de la sociedad, desarrollando de forma permanente los escenarios ideales para evitar la intromisión de intereses personales y las consecuencias.

Si bien hemos hablado de la regulación de los procesos de contratación pública, de las normas dispersas existentes en cada ámbito, de la regulación del combate a la corrupción bajo la perspectiva de derechos humanos, se puede señalar también que hoy en día el propio Sistema Nacional Anticorrupción ha sido insuficiente como una medida efectiva a través de la cual se hubiese controlado la corrupción en la administración pública, ya que perviven falencias en el propio esquema que han sabido aprovecharse por quienes gestionan el gasto público.

Como se ha señalado al proponer el título del presente trabajo, se sugiere que la corrupción en la contratación pública ha tenido un impacto sustancial en garantizar el derecho humano a la salud en México. Un derecho que implica no tan solo la prevención parcial y la atención de enfermedades, sino que como lo ha señalado la Organización Mundial de la Salud: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.<sup>330</sup>

---

<sup>330</sup> Organización Mundial de la Salud, *¿Cómo define la OMS la salud?*, <https://www.who.int/es/about/frequently-asked->



los propios antecedentes de la corrupción dentro del plano internacional, por lo que se hizo referencia de diversas instituciones de orden internacional al respecto.

En tal sentido, es oportuno mencionar el hecho de que a través de organismos internacionales se ha declarado sobre hechos que afectan los derechos humanos como consecuencia de la corrupción. Aunque el contexto de los mismos es muy amplio, en atención al tema de investigación, se hace referencia a algunos puntos directamente relacionados con éstos:

La respuesta al virus está creando nuevas oportunidades para explotar la supervisión débil y la transparencia inadecuada, desviando recursos que debían estar destinados a personas que se encuentran en su momento de mayor necesidad.<sup>332</sup>

Hace unas semanas, el COVID-19 cambió radicalmente nuestras vidas y, como si no fuera suficiente, la corrupción nos estaba esperando en las sombras. Desafortunadamente, este mal atenta contra todo y todos: la Paz, el Planeta, la Prosperidad, las Personas y las Partnerships (Alianzas), las cinco “Ps” de la Agenda 2030. La salud, -nada menos que un derecho humano- no es la excepción. De hecho, las personas más vulnerables y desfavorecidas son las primeras en sufrir las consecuencias de este flagelo: pobres, LGBTI+, migrantes y enfermos. La corrupción pone la vida –nuestro derecho máspreciado- en peligro. Literalmente. La vida de gente como usted y como yo, la de un ser querido, una amiga, un conocido, una vecina

---

<sup>332</sup> Naciones Unidas, *Declaraciones del Secretario General sobre la corrupción en el contexto del COVID 19*, <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/statement-corruption-context-covid-19>

o un colega. No somos estadísticas, somos ciudadanas y ciudadanos que ejercemos una función social en nuestras comunidades.<sup>333</sup>

La pandemia de COVID-19 ha traído incertidumbre y precariedad a millones. El acceso insuficiente a la información ha exacerbado estos problemas. Cuanto más ignorante esté el público sobre cómo se manejan sus recursos, mayores serán los riesgos de corrupción, toma de decisiones arbitrarias y acceso injusto a vacunas y tratamientos que salvan vidas.<sup>334</sup>

Como podemos observar, organismos e instituciones como las Naciones Unidas, y Transparencia Internacional han hecho referencia a la problemática específica de la corrupción en relación con el derecho a la salud al señalar no tan solo un espacio o país concreto. Más allá de eso, han enfocado todo el problema a nivel mundial debido a que se ha agudizado a raíz de la pandemia y no tan solo en México.

Así también, como ya hemos dicho, el análisis de los sistemas de salud y contratación pública desarrollado en diversos países nos ha facilitado el entender

---

<sup>333</sup> Hölge, Kristian, "COVID-19 y Corrupción, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, junio 2020, [https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/articulos/2020/06\\_03\\_COVID19\\_Corrupcion.html](https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/articulos/2020/06_03_COVID19_Corrupcion.html)

<sup>334</sup> Transparency International, "Poder para la Gente: Soluciones de datos abiertos para la opacidad del gobierno durante Covid-19, septiembre 2022, <https://www.transparency.org/en/blog/open-data-covid-19-argentina-hungary-honduras>

que existen otros sistemas normativos que si bien son perfectibles, se puede tomar lo esencialmente positivo de estos conforme a su experiencia para moldear el sistema jurídico mexicano, tomando como razón el hecho de que en tanto se pueda controlar eficiente y eficazmente el gasto público, gradualmente se podrá potencializar el servicio público en todas sus vertientes.

De manera general, se desarrolló el análisis de la regulación en materia de contratación pública en México, aludiendo a ordenamientos generados en el orden internacional y federal, así como lo relativo a diversas legislaciones estatales. Ello nos permite ejemplificar la diversidad normativa en nuestro país con relación a dicha circunstancia, en otras palabras, se resaltan las diferencias en cuanto a la regulación en el ámbito federal, estatal, municipal e incluso órganos constitucionales autónomos. Se supone que cada instancia plantea su propia normatividad conforme a sus atribuciones.

Con base en lo anterior, se propone una reforma constitucional de la que derive una ley general en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios que regule los principios y bases generales para llevar a cabo los procedimientos en cada ente público del Estado. Así también, se plantea involucrar el uso de tecnologías que respalden digitalmente la información y documentación de los procedimientos. Un sistema digital nacional permitiría cruzar información para detectar riesgos, oportunidades y beneficios en pro de cumplir cabalmente con la máxima que deriva del artículo 134 constitucional. Por tanto, se ilustran los puntos que en general se estima deberá contener la legislación correspondiente, así como la razón de tal sentido.

Lo anterior cobra mayor sentido cuando en México actualmente se ha apostado, debida o indebidamente, por la adjudicación directa de contratos en su mayoría, principalmente en el Gobierno Federal. De ahí derivan disposiciones administrativas con tendencia a la opacidad. Aún ante la justificación y

comprobación del gasto, se podrá conocer sobre la existencia o no de un problema, así como la magnitud del mismo, en su caso.

Ante la posibilidad de que con el transcurso del tiempo se diluya información relevante que permita conocer sobre la debida o indebida ejecución del gasto en materia de contratación pública, se insiste en el aspecto de que, independientemente de la línea de adjudicación que se siga para otorgar un contrato, deberá digitalizarse toda información y documento para verificar su debida aplicación en el momento correspondiente.

Dicha legislación de ámbito general se propone, partir de la reforma constitucional señalada y vincular, sin excepción alguna, bajo ciertos parámetros derivados de la norma constitucional, a toda institución pública de cualquier ámbito y nivel de gobierno, todos sus procedimientos para la adquisición y contratación de bienes y servicios. Aún y cuando, por la propia naturaleza jurídica de cada ente público, necesariamente tengan que desarrollar sus disposiciones normativas de manera particular. Busca con ello disminuir el efecto en dicho ámbito derivado de la imprecisión e insuficiencia de la normatividad vigente.

En fin, todo ello nos lleva a plantear la propuesta correspondiente con un enfoque específico tendiente a generar mejores dinámicas de contratación pública sumergida en un ámbito pleno de legalidad con el objetivo de darle eficacia y eficiencia el gasto público en beneficio de la sociedad, además de establecer esquemas mediante los cuales se inhiba al máximo la generación de hechos de corrupción, tal y como se plantea en la propuesta derivada del trabajo de investigación que a continuación se expone como parte final.

## **PROPUESTA**

El comportamiento del ser humano resulta ser vulnerable ante ciertos sistemas, oficiales o no, los que tienen lugar dentro del plano de la gestión pública de los procesos de adjudicación de contratos, en especial cuando las Entidades Públicas Gubernamentales desarrollan los procedimientos para adquisición de bienes o la contratación de servicios. Al menos, se ha podido advertir tal circunstancia en el caso de México conforme al sistema jurídico que regula dicho ámbito. Por lo tanto, surge la necesidad de regular a nivel general tal escenario de gestión y corregir ciertas inconsistencias del sistema normativo que en cierta forma facilita la comisión de hechos de corrupción.

Se debe prestar atención a la diversidad de ordenamientos que rigen en materia de contratación pública. Por una parte, tenemos la aplicación de la norma federal cuando se trata de recursos federales; así también, las correspondientes legislaciones estatales cuando se aplica recurso estatal; y adicionalmente, el caso de la regulación de ámbito municipal en algunos municipios cuya legislación estatal en lo general no les es aplicable, dejando a disposición de los ayuntamientos la regulación correspondiente, tal y como sucede en el caso del Estado de Morelos. Resulta entonces necesario regular lo correspondiente en la búsqueda de la prevención de conductas ilícitas.

Aunado a lo disperso de la regulación de los ordenamientos que se tienen dentro del contexto referido, consideremos otros factores que dan pie al abuso de servidores públicos a cargo de los procesos respectivos. Situaciones en las que como ya lo hemos visto, la propia norma plantea la discrecionalidad en su aplicación o inaplicación, siendo el ejemplo en materia de comunicación social en el caso morelense.

Se percibe una tendencia a generar discrecionalidad en la contratación pública en materia de salud. Así, mediante comunicado 051/2023 emitido el 16 de

febrero del año 2023 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se informa del análisis al precepto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Esta ley excluye de su aplicación la compra de bienes o servicios para la salud cuando se contrate con organismos intergubernamentales internacionales a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos; siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la materia en el propio texto constitucional. Así, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 256/2020, fue desestimada, no obstante que la mayoría de siete ministros se pronunció precisamente por la invalidez del artículo 1, párrafo quinto, de la ley de adquisiciones señalada, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2020.

Lo anterior ilustra que no necesariamente cuando se trate de organismos internacionales que se involucren en los procesos de adquisiciones con las naciones, se tiene una plena transparencia en el gasto.

Si bien, dentro del ámbito constitucional se ha hecho énfasis en el respeto a la soberanía de las Entidades. Se ha tomado en cuenta que existen asuntos de suma importancia para la gestión gubernamental como el relativo a garantizar el derecho humano a la salud. Al ser uno de los derechos que llegan a trascender mayormente en beneficio o perjuicio de la sociedad, se estima que no deben existir espacios a través de los cuales pueda filtrarse y perderse la aplicación eficaz y eficiente de los recursos presupuestales con los que cuentan las instituciones públicas de la materia.

Esta situación marca la necesidad de plantear una reforma específica al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de recursos económicos de los que se disponga en todo ámbito gubernamental. Lo que deberá sumarse al propio mandato constitucional en cuanto al factor de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en la búsqueda de

satisfacción de los objetivos a los que los propios recursos públicos se encuentren destinados.

Es así que mediante tal ajuste constitucional materia de la propuesta del presente trabajo, cuya naturaleza y efectos derivarían en la acción del Constituyente permanente para establecer parámetros que marquen las líneas mediante las cuales se vincule a las autoridades federales y locales, incluyendo a municipios y organismos constitucionales autónomos. La propuesta intenta desplegar un sistema que pueda implicar coordinación de todas las estructuras gubernamentales, así como la comunicación y orden; buscando en ello eliminar al máximo los factores que permiten acciones indebidas en la contratación pública. Es decir, se enfoca la propuesta en el planteamiento de un sistema centralizado, pero que a su vez contempla la descentralización para efectos operativos en cada Entidad. Mismas que deberán acatar los lineamientos generales y aplicarlos conforme a sus circunstancias y necesidades propias.

Con relación a la reforma constitucional que se formula, y conforme a lo que se ha detectado como posible espacio para la corrupción, se plantea lo siguiente como propuesta desde lo general a lo particular:

1. La reforma al artículo 134 de la Constitución Política Mexicana que derive en el establecimiento de una Ley General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios que imponga lineamientos tendentes a coordinar y uniformar las acciones de los tres niveles de gobierno en materia de contrataciones públicas. Incluidos organismos con autonomía constitucional, de tal forma que no quede institución pública alguna fuera de dicho orden, con la consigna de apoyar a todas aquellas que por su naturaleza o por falta de capacidad no tengan la posibilidad de crear de manera concreta y debida las disposiciones necesarias que eviten incluso que incurran en responsabilidad alguna.

2. La propuesta del presente trabajo que finalmente tendría que derivar en una ley general que vincule a todos los órdenes de gobierno que integran al Estado Mexicano, sin que ello implique trasgresión a la disposición constitucional.<sup>335</sup>

3. Se enfatiza el objetivo de tener una sola legislación que marque parámetros de actuación, y que terminaría con la diversidad de normas existente en los distintos niveles de gobierno, pues ello ha generado vicios por discrecionalidad en los procesos que terminan diluyendo la posibilidad de competencia y participación abierta que la norma constitucional mandata en busca de obtener las mejores condiciones de precio, calidad, oportunidad, imparcialidad y honradez para el Estado.

4. De tal forma, al especificarse en una norma general los lineamientos y condiciones para el planteamiento y desarrollo de los procesos para la adjudicación de contratos públicos, se prevé garantizar en mayor medida la transparencia y la rendición de cuentas. Se propone digitalizar todo movimiento en los diversos procedimientos para la adjudicación de contratos, es decir, que invariablemente se deberá alimentar con la información y documentación, la plataforma respectiva, se trate de licitación pública abierta internacional o nacional, invitación restringida o adjudicaciones directas.

5. La digitalización dependería de un control centralizado a partir de una plataforma nacional, además de la conformación del expediente físico. Es de suma importancia para la transparencia, en razón de que deben tomarse en cuenta dos factores fundamentales. El primero de tipo positivo consiste en aprovechar la tecnología existente para implantar y administrar los sistemas. El segundo tiene que ver con un aspecto que ha generado escenarios un tanto negativos: conseguir que

---

<sup>335</sup> Tesis P. VII/2007, Registro digital 172739, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2009, p. 5.

los expedientes en que se encuentre documentado un procedimiento se tengan siempre disponibles física y digital de forma fehaciente para cualquier efecto legal que resulte necesario.

6. Precisamente con dicha digitalización se busca evitar el dejar a la deriva los expedientes físicos que en ciertos espacios gubernamentales llegan a ser objeto de extravío o robo, lo que dificulta la posibilidad de una verdadera rendición de cuentas, así como la posibilidad de deslindar responsabilidades de carácter penal o administrativo en caso de denuncias al respecto.

7. Recordemos en este sentido que, de acuerdo a lo que plantean los Agentes del Ministerio Público relacionados con la investigación de delitos por hechos de corrupción, las complicaciones en las investigaciones se originan a partir de la falta de expedientes físicos relacionados con contratación pública. Se percibe que sucede principalmente en los espacios de transición de una administración pública a otra. Si bien existe en ese sentido una ley que regula la entrega-recepción<sup>336</sup> es posible considerar cierto margen de error, provocado o no.

8.- Si bien la norma constitucional y legislación derivada pudiera determinar responsabilidad en cuanto a la falta de expedientes en las áreas correspondientes en un espacio de transición, lo esencial de la propuesta es que no exista ni la mínima

---

<sup>336</sup> El artículo 1 de la Ley de entrega-recepción de la Administración Pública para el Estado de Morelos y sus Municipios señala como objeto de la misma el establecer las bases y lineamientos para llevar a cabo el proceso de entrega-recepción mediante la cual los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Ayuntamientos y las Entidades del Estado de Morelos tienen que apegarse al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, cualquiera que sea la causa que la motive, cuando administren fondos, bienes y valores públicos, así como los recursos humanos, materiales, financieros y demás que les hayan sido asignados y, en general, toda aquella documentación e información que debidamente ordenada, clasificada, legalizada y protocolizada, haya sido generada.

posibilidad de que un expediente quede a la deriva ante cualquier espacio de intereses indebidos, aunado al hecho de que pudieran ocurrir imprevistos que provoquen la pérdida de documentación, tales como incendios, sismos, inundaciones, entre otros, por lo que la digitalización de los procedimientos es una alternativa que difícilmente fracasaría en ese sentido.

9. Adicionalmente al planteamiento de una ley general que marque la pauta para erradicar la diversidad de ordenamientos, la propuesta en sí radica de manera puntual en la generación de los siguientes lineamientos:

a) La implementación obligatoria de métodos desarrollados con tecnología que permita digitalizar la información y documentación que tradicionalmente se ha archivado de forma física sin uniformidad en su organización y diseño. La razón de dicha propuesta es la constante e ilimitada disposición de los datos para fortalecer la transparencia en la ejecución del gasto, la rendición de cuentas, la detentación de elementos que pudieran servir en la investigación y persecución de conductas ilícitas cuando se formulen denuncias por actos indebidos en los procesos de contratación pública, lo que incluye el inicio, el desarrollo, la adjudicación del contrato y su cumplimiento.

b) La conformación de un área especializada y enfocada en todo el contexto que implique compras y contratación de servicios. Deberá encargarse de la planeación anual correspondiente, basándose en las estadísticas, requisiciones previas, necesidades primordiales de cada área, desarrollo de programas sociales imprescindibles. Lo que permitirá que de forma oportuna se cuente con un plan de compras realmente eficiente basado en la oportunidad de su planeación.

c) Otro punto que tenemos que atender, es el hecho de que actualmente quienes llegan a integrar el Comité Central de Adquisiciones en el Poder Ejecutivo

del Estado de Morelos<sup>337</sup> regularmente tienen una función principal en la administración pública. Es el caso de funcionarios de primer nivel que son parte del órgano colegiado encargado de las determinaciones que en muchos casos resultan fundamentales para la buena marcha de la administración pública<sup>338</sup>, lo que constituye un factor de ineficiencia en cierto sentido, en virtud de que los funcionarios no son especialistas en la materia, aunado a que las funciones esenciales que conforme a su ramo desarrollan no les permite analizar o estudiar realmente los asuntos que son sometidos a su consideración para su aprobación, y en el mejor de los casos, designarán a un suplente de último momento.

d) Designar a un suplente es de relevancia en virtud de que nuevamente se asume una gestión que puede implicar tanto inexperiencia como desconocimiento pleno de los asuntos a tratar en una sesión de Comité por la premura, cabe la

---

<sup>337</sup> artículo 27 de la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos establece que el Comité para el control de las adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios se integrará por el Titular del Ejecutivo del Estado de Morelos, los secretarios de Hacienda, de Administración, de la Contraloría, el titular de la Unidad Administrativa encargada de los procesos de adjudicación de contratos y el titular de la Secretaría, dependencia o entidad en cuyo proceso se encuentre vinculado. Cada uno de los servidores públicos tendrá un suplente, que deberá tener un nivel mínimo de director general.

<sup>338</sup> El artículo 28 de la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos establece las facultades del Comité Central de adquisiciones, respecto de las cuales podemos destacar conforme a su relevancia las contenidas en las fracciones IV y V, relacionadas con la aprobación del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, así como lo relativo a la determinación sobre la procedencia de llevar a cabo licitaciones públicas, así como los casos de excepción que la propia legislación contempla.

posibilidad de que los propios suplentes pudieran ser designados e instruidos con la consigna de votar en cierto sentido en asuntos específicos, asumiendo en mayor medida, sino es que, a plenitud, la responsabilidad de las decisiones que tomen. Es importante entonces, el erradicar el abuso de quienes por estructura normativa pueden influir en sus subordinados en este tipo de decisiones tratando de descargar la responsabilidad en subordinados.

10. En relación al área especializada y dedicada únicamente a la gestión de adquisiciones y contrataciones con la estructura suficiente para atender administrativa y operativamente todo lo relacionado con dicha gestión, se plantea la posibilidad de concretar lo siguiente:

En el aspecto administrativo.

- Tener la coordinación necesaria de atención de todas las tareas específicas que conforme a las normas se deben cubrir, como es el caso de la materia de transparencia;
- Atender la gestión interna presupuestal, incluyendo el aspecto de la contabilidad propia de la Unidad Administrativa;
- Coordinación para tener todos los elementos humanos y materiales necesarios para operar sin contratiempos; y
- Gestión para alimentar los sistemas digitales con toda la información y documentación que se genere en relación a los procedimientos respectivos, se trate de licitaciones abiertas, restringidas o adjudicaciones directas.

En lo que respecta a la operatividad, se plantea la especialización y dedicación única de la Unidad Administrativa en busca de los siguientes objetivos:

- Que con la estructura del área especializada con que cuente el Poder Ejecutivo en cada Entidad Federativa, pueda asistir, asesorar o desarrollar incluso los procesos para la contratación pública de aquellos entes que no tengan la posibilidad económica para integrar su propia unidad. Es el caso de algunos municipios con presupuestos muy limitados, para lo cual se deberán plantear los convenios necesarios;
- Desarrollar oportunamente los estudios de mercado y las cotizaciones, contando para ello con antecedentes de procedimientos, ello permite la actualización constante para la búsqueda de las mejores condiciones para el ente público requirente, buscando evitar al máximo la participación de comercializadoras o intermediarios cuando no resulte necesario, dándole prioridad a la compra directa con los fabricantes, productores o generadores de servicios;
- Generar oportunamente la planeación de contratación conforme a las necesidades prácticamente ineludibles en cada ejercicio de cada Entidad Pública, teniendo como antecedentes contrataciones anteriores y conocimiento de los programas sociales que anualmente se desarrollan necesariamente. Tal es el caso del ramo de salud<sup>339</sup>;
- La debida integración y actualización de un registro o padrón de proveedores, que implique incluso la revisión constante de los

---

<sup>339</sup> De acuerdo a información del Gobierno de la República en México, se tienen diez programas sustantivos para prevenir y controlar enfermedades en la población. Podemos mencionar en tal sentido programas de salud bucal, de enfermedades transmitidas por vectores, de enfermedades cardiometabólicas, de urgencias epidemiológicas y desastres, entre otras, <https://www.gob.mx/salud%7Ccenaprece/que-hacemos>.

elementos o datos inherentes a cada uno de éstos en relación con su integración y actividad específica;

- Desarrollar en todas sus etapas los distintos procedimientos tendentes a la adjudicación de contratos atendiendo a las requisiciones que las diversas Unidades Administrativas le vayan planteando;
- Que todo procedimiento para la adjudicación de contratos se desarrolle mediante sistemas electrónicos o digitales (contratación pública electrónica) de manera presencial y en línea, en su caso, se podrá prescindir del desarrollo presencial pero inevitablemente siempre se desarrollará y se resguardará el procedimiento en la modalidad electrónica;
- Con la digitalización y utilización de medios electrónicos se prevé la reducción de papeleo, de costos, obtener más opciones de proveedores, quienes tendrán mejores condiciones de igualdad en competencia, procesos estándar determinados y perfectibles con mayor agilidad, mayor control de todo el proceso, transparencia en mayor medida y, finalmente, mayor eficacia del gasto como consecuencia;
- Generar un concentrado en sistema referente a las contrataciones y a la información que se desarrolle previo, durante y posterior a los procesos de adjudicación de contratos con el fin de que se pueda disponer de los datos suficientes a nivel nacional buscando advertir de riesgos por antecedentes ilícitos de personas o conductas que puedan afectar en los diversos procesos que se desarrollan en otras Entidades de la República y a nivel federal;
- La posibilidad de generar compras de manera coordinada y/o consolidadas entre los diversos entes públicos con el fin de poder

obtener mejores condiciones de costos y unificar en tal sentido el precio de las adquisiciones que en ocasiones pudiera variar dependiendo del ámbito gubernamental en que se compre, lo que no debe seguir sucediendo. De igual manera, se podrán pagar proporcionalmente los costos de investigación y gestión que los Entes públicos deben generar para preparar, desarrollar y ejecutar respecto de la adjudicación de un contrato;

- Generar esquemas de capacitación constante para personas físicas y morales que se encuentran en el registro de proveedores, así como a quienes aspiren a estarlo para efecto de que conozcan perfectamente todas las etapas y los formatos que propone la administración pública respecto de los procesos de adjudicación de contratos;
- Enfatizar como regla general la licitación pública abierta con las modalidades o excepciones a la misma que se han conocido como las licitaciones restringidas que regularmente implican la convocatoria a cuando menos tres proveedores idóneos. Finalmente, la posibilidad de adjudicar de manera directa un contrato tomando en cuenta las diversas hipótesis para su procedencia;
- Resulta de importancia la efectiva participación de observadores sociales que deberán estar presentes en los procedimientos respectivos. Deberá establecerse de manera específica en cada Entidad el número de personas que serán asignadas con tal carácter, los cuales tendrán la encomienda de dar testimonio de la debida ejecución de los procedimientos, y en su caso; plantear las denuncias ante las instancias correspondientes que estimen convenientes;
- Eliminar las hipótesis de inaplicación de la ley de adquisiciones respectiva en aquellos casos que necesariamente deberán someterse

a regulación y evitar la discrecionalidad en el gasto, ya que solo en temas específicamente necesarios y justificados se podrá dejar de contratar en términos de ley. Recordemos al respecto que en casos como la actual legislación de la materia en el Estado de Morelos deja de lado la regulación en materia de comunicación social del Ejecutivo Estatal;

- En cuanto a la responsabilidad, supervisión, transparencia y todo lo relativo a la rendición de cuentas en los procesos de contratación pública, se estima que de acuerdo a las reformas constitucionales que dieron paso al Sistema Nacional Anticorrupción vigente en México, existen conforme a las disposiciones legales las autoridades y los procesos que a su vez pudieran revisar, investigar y en su caso responsabilizar por la indebida actuación de los servidores públicos encargados de tan importante gestión gubernamental.

La propuesta que se plantea se basa en poder demostrar la hipótesis inicial: en México existe una regulación imprecisa respecto de los procesos de adjudicación de contratación pública permitiendo la discrecionalidad en los procesos y el gasto, por lo que se plantea eliminar la dispersión normativa existente en la materia.

Por lo tanto, se debe trabajar para evitar caer en la imposibilidad de cumplir los objetivos que al plantear el presupuesto se tienen previstos. De tal manera, se reitera la propuesta de reforma constitucional que pueda derivar en una norma general con los lineamientos y principios generales que deban ser utilizados y replicados en el ámbito federal y estatal. Lo cual no invade la autonomía hacendaria, presupuestal, de administración y gestión de los Entes Públicos, ya que solo les implica el ajustarse a un marco normativo para regular los procesos respecto de contrataciones públicas para adquisiciones de bienes

y contratación de servicios, para lo cual estarán en libertad plena de planear su gasto.

La propuesta específica que se propone se describe a continuación:

Decreto por el que se reforma el párrafo cuarto y se adicionan diversas disposiciones al artículo 134 de la constitución política de los estados unidos mexicanos en materia de adquisiciones y contratación de servicios para los entes públicos.

Artículo 134.

En materia de adquisiciones y contratación de servicios, se establece un sistema a través de la Ley General en la que se deberán establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado en los procedimientos de Licitaciones Públicas, Licitaciones Restringidas y Adjudicaciones Directas, debiendo la ley establecer las siguientes bases y lineamientos:

I.- El ámbito de aplicación de la ley implicará a todo ente público en cualquiera de los tres niveles de gobierno, incluyendo a los órganos constitucionales autónomos;

II.- La ley establecerá una Coordinación Nacional de contratación pública que estará integrada por los titulares de las Unidades Administrativas especializadas en la materia en cada ente público;

III.- El control de la Coordinación Nacional recaerá en un cuerpo colegiado integrado por la Unidad Administrativa Especializada en contratación pública del Gobierno Federal, así como la correspondiente al Poder Ejecutivo de cada

Entidad Federativa. Las atribuciones de dicha coordinación se establecerán en la ley correspondiente;

IV.- En cada Entidad Federativa se deberá instalar un Sistema de Coordinación Estatal de contratación pública que estará integrado por el titular de la Unidad Administrativa Especializada de cada ente público en el Estado. Las atribuciones de dicha coordinación se establecerán en la ley correspondiente;

Con la estructura del área especializada con que cuente el Poder Ejecutivo en cada Entidad Federativa, deberá asistir, asesorar o desarrollar incluso los procesos para la contratación pública de aquellos entes que no tengan la posibilidad económica para integrar su propia unidad, como en el caso de algunos municipios con presupuestos muy limitados, para lo cual se deberán plantear los convenios necesarios;

V.- Deberán establecerse con toda claridad los mecanismos necesarios para la coordinación de los sistemas locales con el sistema nacional de contratación pública;

VI.- Los procedimientos de contratación pública, así como toda la documentación relativa a los mismos, ya sea a nivel federal o estatal, deberán constar en formato digital y físico necesariamente, debiendo considerar todas las etapas previas a la adjudicación del contrato, el propio proceso de adjudicación, la contratación y su cumplimiento. Al efecto, se diseñará la plataforma digital que será administrada por el Sistema de Coordinación Nacional de contratación pública, sin excepción alguna;

VII.- En lo que respecta a la plataforma digital a que se refiere la fracción anterior, se establecerá en la misma como mínimo, información relativa a compras consolidadas, desarrollo de proveedores, enfoques de planeación anual de contratación pública, listas de precios actualizadas de productos

básicos y comúnmente utilizados en la administración pública, señalamiento de las personas físicas y/o morales que hubiesen sido sancionados respecto de algún procedimiento de contratación pública en cualquiera de sus etapas, el señalamiento de que no se establecerán disposiciones de inaplicación de la ley en ningún caso, ya que se debe considerar en todo momento que al tratarse de gasto público debe prevalecer plenamente el principio de legalidad al respecto;

Así también, se buscará con toda oportunidad desarrollar los estudios de mercado utilizando precedentes en búsqueda de las mejores condiciones para el requirente, evitando al máximo la inclusión de comercializadoras o intermediarios cuando no resulte necesario, debiendo priorizar la contratación directa con fabricantes, productores o generadores de servicios.

VIII.- En los procedimientos de contratación pública deberá prevalecer la transparencia, debiendo establecer la ley los casos en que se podrá reservar la información por así considerarse necesario en el caso de que ésta se considere sensible o implique algún riesgo su difusión. No obstante, se generará la documentación e información necesaria en formato digital y físico a efecto de que en el momento oportuno pueda ser sujeta de revisión en términos de rendición de cuentas y comprobación de gasto;

IX.- Se establecerá un registro de proveedores que implique la constante revisión de los datos inherentes a su actividad y funcionamiento. Aunado a ello, se generará un concentrado en el sistema referente a las contrataciones y a la información que se desarrolle previo, durante y posterior a los procesos de adjudicación de contratos con el fin de que se pueda disponer de los datos suficientes a nivel nacional buscando advertir de riesgos por antecedentes ilícitos de personas o conductas que puedan afectar en los diversos procesos que se desarrollan en otras Entidades de la República y a nivel federal;

X.- Generar un concentrado en el sistema referente a las contrataciones y a la información que se desarrolle previo, durante y posterior a los procesos de adjudicación de contratos con el fin de que se pueda disponer de los datos suficientes a nivel nacional buscando advertir de riesgos por antecedentes ilícitos de personas o conductas que puedan afectar en los diversos procesos que se desarrollan en otras Entidades de la República y a nivel federal;

XI.- Se desplegarán sistemas de capacitación constante para personas físicas y morales que se encuentran en el registro de proveedores, así como a quienes aspiren a estarlo para efecto de que conozcan perfectamente todas las etapas y los formatos que propone la administración pública respecto de los procesos de adjudicación de contratos; y

XII.- La participación de observadores sociales se regulará a efecto de determinar el número correspondiente en los procedimientos a desarrollar. Dichos observadores tendrán la encomienda de dar testimonio de la debida ejecución de los procedimientos, así como la posibilidad de plantear las denuncias que consideren;

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, no obstante las diversas acciones que deberán generarse en términos del presente.

Segunda.- El congreso de la Unión, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar la Ley General a que se refiere el mismo en materia de adquisiciones y contratación de servicios públicos, así como las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y demás disposiciones derivadas que resulten necesarias en materia de atribuciones en materia de contratación pública.

Tercera.- De igual manera, deberán hacerse los ajustes legales necesarios en materia presupuestal, a efecto de que se pueda ir implementando el sistema derivado de la Ley General que deriva del presente Decreto. Incluso se podrán realizar las adecuaciones presupuestales indispensables y de recursos humanos para tal efecto.

Cuarta.- Una vez que entre en vigor la Ley General determinada en el presente Decreto, las legislaturas locales emitirán las disposiciones correspondientes dentro de su ámbito de competencia, con el fin de implementar el sistema a más tardar a un año posterior a que la norma General cobre vigencia.

Quinta.- En tanto se expidan las disposiciones legales que se señalan en las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta, seguirán vigentes las disposiciones que se han venido aplicando en materia de contratación pública, sin perjuicio de que se puedan ir aplicando las bases y disposiciones que deriven del presente y cuya aplicación resulte factible para efecto minimizar el riesgo de prácticas indebidas en los procedimientos de contratación pública.

Como vemos, la propuesta sustancial se enfoca en la reforma y adición al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la intención de darle orden jurídico al gasto público de forma general.

## FUENTES DE INVESTIGACIÓN

### BIBLIOGRÁFICAS

Albarrán García, Isis Nevai, *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político.* DE LUIGI FERRAJOLI, ITALIA, 2014, México, *Revista de Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, año 4, número 7, 2015.

Allard Soto, Raúl, *El derecho humano a la atención primaria de salud en la lucha contra las enfermedades infecciosas*, Tesis de doctorado, Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Derecho, 2012.

Ariño Ortiz, Gaspar, *Principios de Derecho Público Económico*, Granada, Comares, 2001.

Ariño Ortiz, Gaspar, *Servicio Público y Servicio Universal en las Telecomunicaciones*, en Cremades, J. (Coord.), *Derecho de las Telecomunicaciones*, La Ley, 1997.

Bautista, Óscar Diego, “Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017”, *Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción*, núm. 2, Toluca, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, 2018.

Beck, Ulrich, *La Sociedad del Riesgo*, Madrid, Paidós, 2006.

- Brioschi, Carlos Alberto, *Breve Historia de la Corrupción. De la Antigüedad a nuestros días*, España, Penguin Random House, 2019.
- Cabrera Dircio, Julio, *Derechos Humanos, un Camino hacia la Pacificación*, México, Fontamara, 2020.
- Cabrera Dircio, Julio, Montero Zendejas, Daniel, González Chévez, Héctor, *La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos y su Impacto en la Sociedad*, Fontamara, 2014.
- Carbonell, Miguel, *Los Derechos Humanos, Régimen Jurídico y Aplicación Práctica*, México, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, 2016.
- Casanova Moreno, María de la Sierra, *La Corrupción Política en Democracia y la Confianza*, Tesis de doctorado, España, Universidad de Alcalá-Departamento de Fundamentos de Derecho y Derecho Penal, 2009.
- Castañeda Martínez, Griselda, *Disfunción en la Administración Pública: Nepotismo en el Estado de México*, Tesis de doctorado, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, 2017.
- Colin, leys, "What is the problem About Corruption?", *The journal of Modern African Studies*, vol 3. núm. 2, 1965.
- Coma, Bassols, *Servicio Público y Empresa Pública. Reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales*, en RAP núm. 84, Número homenaje a Eduardo García de Enterría, septiembre-diciembre de 1977.

De la Torre, Rodolfo, Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Soloaga, Isidro (coords.), *Política Social y bienestar. México desde el año 2020*, México, CIDE-Universidad Iberoamericana, 2018.

Delgadillo Gutiérrez, Luis H., *Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso*, México, Limusa, 2004.

Delgado Fernández, Cristina, *Los Derechos Humanos antes y después del Tratado de Lisboa*, Tesis de doctorado, Escuela Internacional de Doctorado. <http://e-spacio.uned.es>

Diego Bautista, Óscar, *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*, Toluca, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, 2018. (Colección Cuadernos para Prevenir y Controlar la Corrupción, 2

Evia Loya, Romeo Arturo, *El Marco Normativo del Combate a la Corrupción*, México, Porrúa, 2007.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, revisado y actualizado por Manuel Fraga, México, Porrúa, 2000.

Frattini, Eric, *ONU Historia de la Corrupción*, Atanor, 2011.

García Mejía, Mauricio, *Evidencia y marcos conceptuales de la lucha contra la corrupción en la policía de Latinoamérica*, Tesis de doctorado, España,

Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Políticas y Sociología, 2016.

Georgieva, Irena, *Using Transparency Against Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of the Transparency Rules and Their Failure to Combat Corruption*, Switzerland, Springer International Publishing, 2017.

Giddens, Anthony, *Un Mundo Desbocado*. España, Taurus. 2000.

Gómez Franco, Tomás, *La Protección de la Salud desde la Perspectiva de los Derechos Humanos*, Tesis de doctorado, UNED-Facultad de CC. Económicas y Empresariales-Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública, 2015

Grodin, Michael A *et. al.*, “Health and Human Rights in a Changing World”, New York and London, 2013.

Henaho, Juan Carlos y Ortiz Escobar, David A. (eds.), *Corrupción en Colombia. Enfoques Sectoriales sobre Corrupción*, Universidad Externado de Colombia, 2018, t. II.

Holmes, Leslie, *¿Qué es la Corrupción?*, México, Libros Grano de Sal, 2019.

Hübbe Contreras, Tadeo Eduardo, “La Corrupción ante una sociedad globalizada. México”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, año 8, núm.15, 2014.

Ignacio Toledo, Rolando, *Tribunales especiales administrativos y tribunales arbitrales institucionales para la resolución de controversias originadas en la contratación pública. Propuesta normativa de tribunal arbitral institucional para la provincia del Chaco en esa materia*, Tesis de Doctorado, España, Universidad de la Coruña, 2019.

Jorquera, Miguel, *Compras Públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre índice de riesgo de corrupción*, Chile, Banco Interamericano de Desarrollo-Espacio Público, 2019.

Lugo Garfias, María Elena, *El derecho a la salud en México, problemas de su fundamentación*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

MAPFRE Fundación, *Sistemas de Salud: Un Análisis Global, Comparación internacional de sistemas sanitarios seleccionados*, Madrid, Servicio de Estudios de MAPFRE, 2018.

Marcos Giacoman, Patricio, *Cartas mexicanas*, México, Nueva Imagen, 1985.

Martínez de Pisón, J., *El derecho a la educación y la libertad de la enseñanza*, Madrid, Dykinson, 2003.

Martínez Fernández, José Manuel, *Transparencia versus Corrupción en la Contratación Pública. Medidas de Transparencia en todas las Fases de la Contratación Pública como antídoto contra la Corrupción*, Tesis de doctorado, España, Universidad de León, 2015.

Meaney, Eduardo, *El médico, su entorno y la Ética Profesional*, México, Rafael Zuñiga Sustaita, Ediciones y Servicios Editoriales, 2018.

Méndez Filleul, Rodrigo y Monsalve Cuéllar, Martha Elisa, *Efectos del Covid-19 en las Relaciones Laborales en América Latina*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2020.

Méndez Silva, Ricardo, *La Globalización Corrompe Globalmente. El Programa Petróleo por Alimentos para Iraq*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. (Biblioteca Jurídica Virtual).

Montero Zendejas, Daniel, *La Lucha de Clases en el Imperialismo de la Globalización*, México, Porrúa, 2005.

Navarro, Karlos y Ferney Moreno, Luis, *Teoría de los Servicios Públicos, Lecturas Seleccionadas*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2018.

Njuguna, F. M., *Adherence with childhood cancer treatment in Kenya*, Netherlands, Vrije Universiteit Amsterdam, 2017.

Orrego Larraín, Claudio, *Corrupción y Modernización del Estado*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, 2000.

Parés López de Lemos, Ana Isabel, *Delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales*, Tesis de doctorado, Madrid, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Derecho, Madrid, 2017.

Pedrero García, Encarnación, *Educación para la Salud y Pedagogía de la Muerte*, Tesis de doctorado, Universidad Pablo de Olavide, Facultad de Ciencias Sociales, Área de Teoría e Historia de la Educación, Sevilla, 2012.

Pérez Jaraba, María Dolores, *Teoría de la Mediación y Derechos Fundamentales: La mediación en el Ámbito Familiar*, Tesis de doctorado, Jaén, Universidad de Jaén, 2017.

Peters Anne, *Corruption and Human Rights*. Switzerland, Basel Institute on Governance, 2015.

Rivera Sánchez, Sergio *et al.*, *Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público*, México, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, 2012.

Rodríguez Sánchez, José I., *Measuring Corruption in Mexico*, James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, 2018.

Rodríguez Tamayo, Mauricio, *Derecho Disciplinario de la Contratación Estatal*, Colombia, Legis Editores, 2020.

Rojas Amandi, Víctor Manuel, *Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, Universidad Iberoamericana, Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 109, enero-abril de 2017.

Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

Sendin García, Miguel Ángel, *Hacia un Servicio Público Europeo: El Nuevo Derecho de los Servicios Públicos*, España, Comares, 2003.

Savedoff William D., *Transparency and Corruption in the Health Sector: A Conceptual Framework and Ideas for Action in Latin American and the Caribbean*, USA, Social Programs Division Inter-American Development Bank Washington D.C., 2007.

Tello, Xavier, *La Tragedia del Desabasto*, Planeta Mexicana, México, 2022.

Villar Ezcurra, José Luis y Villar Palasí, José Luis, *Servicio Público y Técnicas de Conexión*, Tesis de doctorado, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1980.

Williams-Elegbe, Sope, *Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification Measures*, Thesis submitted to the University of Nottingham for the 3. Degree of Doctor of Philosophy, United Kingdom, 2011.

Yeboah-Assiamah Emmanuel *et. al.*, *Corruption Here, Corruption There, Corruption Everywhere: A Framework for Understanding and Addressing Public Sector*

*Corruption in Developing African Democracies*, Ghana, University of Ghana Business School, 2014.

## INFORMÁTICAS

*Atención Hospitalaria, Privatización y Atención de Enfermos no COVID*, abril 20 de 2021, en <https://www.fadsp.org/>

BBC News Mundo, *Sí robé, pero poquito, dice candidato a alcaldía en México*,

[https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2014/06/140610\\_ulnot\\_mexico\\_alcalde\\_san\\_blas\\_jcps](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/06/140610_ulnot_mexico_alcalde_san_blas_jcps)

Córdova Guzmán, Jassel y Ponce, Aldo F. “Los tipos de corrupción y la satisfacción con los servicios públicos. Evidencia del caso mexicano”. *Región y Sociedad*, México, año XXIX, núm. 70, 2017, pp. 239-240, <https://regionysociedad.colson.edu.mx:8086/index.php/rys/article/view/344>

Salinero Echeverría Sebastián, Alarcón Soto, Rodrigo y Galleguillos, Sebastián, “La corrupción en el mundo de los negocios. Una aproximación criminológica teórica y empírica para el caso chileno”, *Ius et Praxis*, vol. 25, núm. 3, diciembre de 2019, p. 346, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v25n3/0718-0012-iusetp-25-03-333.pdf>

Weber, Max, *La política como vocación*, <https://creandopueblo.files.wordpress.com/2011/09/weber-lapoliticacomovocacion.pdf>

Transparencia Internacional, *What is corruption?*,  
<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

[proceso.com.mx/nacional/estados/2020/4/29/cuauhtemoc-blanco-gasto-mas-en-publicidad-que-encarreteras-seguridad-242127.html](https://proceso.com.mx/nacional/estados/2020/4/29/cuauhtemoc-blanco-gasto-mas-en-publicidad-que-encarreteras-seguridad-242127.html)

Unicef, *Los derechos del niño y por qué son importantes. Todos los derechos para cada niño*, [www.unicef.org/es/convencion-derechos-niño/por-que-son-importantes](http://www.unicef.org/es/convencion-derechos-niño/por-que-son-importantes)

[Downloads/Dialnet-LosPrincipiosDelDerechoGlobalDeLaContratacionPubli-5085264.pdf](#).

Bolis, Mónica, *Legislación y equidad en salud*, Revista Panamericana de Salud Pública- Pan Am J Public Health 11(5/6), 2002,  
<https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/2002.v11n5-6/444-448/es>

Gaceta Sanitaria. *Human rights, an opportunity for public policies in health*, Gaceta Sanitaria, Volume 22, Issue 3, May 2008, page 281.  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911108712457?via%3Dihub>

Sánchez, Benito, *Estudio sobre los Delitos de Cohecho de Funcionarios Públicos Comunitarios, Extranjeros y de Organizaciones Internacionales en el Derecho Penal Alemán*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 15-04, 2013,  
<https://core.ac.uk/download/pdf/16042498.pdf>

Carnevali R., Raúl y Artaza V., Osvaldo, *La naturaleza pluriofensiva y transnacional del fenómeno de la corrupción. Desafíos para el Derecho Penal*, *Revista Ius et Praxis*, año 22, núm. 2, 2016, p. 54.  
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v22n2/art03.pdf>

Bautista, Óscar Diego, *Quinientos Años de Corrupción en México, Tiempo de Derechos*, núm. 24, abril de 2020, p. 8.  
[file:///C:/Users/r\\_are/Downloads/2020%20REV%20DERECHO%20500%20a%C3%B1os%20corrupcion.pdf](file:///C:/Users/r_are/Downloads/2020%20REV%20DERECHO%20500%20a%C3%B1os%20corrupcion.pdf)

Bautista, Óscar Diego, *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017, Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción*, núm. 2, Toluca, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, 2018; Krauze, Enrique, *Breve historia de la corrupción* <https://www.elimparcial.com/mexicali/Columnas/De-historia-y-algo-mas-20150510-0015.html>; Marcos Giacomani, Patricio *Cartas mexicanas*, México, Nueva Imagen, 1985.

<https://www.transparency.org/en/#>

EL IMPARCIAL, *Corrupción. De historia y algo más*, 2015,  
<https://www.elimparcial.com/mexicali/Columnas/De-historia-y-algo-mas-20150510-0015.html>

<https://dle.rae.es/francofilia?m=form>

Girón Loya, Renato, *La garantía de Audiencia en la Expropiación*, Vlex, 2015, <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/garantia-audiencia-expropiacion-582240102>

[https://www.academia.edu/6574051/28490884\\_El\\_Concepto\\_de\\_Derecho\\_Herbert\\_Hart](https://www.academia.edu/6574051/28490884_El_Concepto_de_Derecho_Herbert_Hart)

Delgado Fernández, Cristina, *Los Derechos Humanos antes y después del Tratado de Lisboa*, Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 2018, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=221374>

Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/9954>

Ferrajoli, Luigi, *Sobre los Derechos Fundamentales*, <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n15/1405-9193-cconst-15-113.pdf>

Sassen, Saskia, *La ciudad y el virus*, 2020, <https://www.iberdrola.com/shapes/saskia-sassen-crisis-coronavirus>

Registro digital 2022888, Semanario Judicial de la Federación, tesis aislada 2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Organización Mundial de la Salud, *La OMS mantiene su firme compromiso con los principios establecidos en el preámbulo de la Constitución*, [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf)

Naciones Unidas, *Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano*, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Sacchi, Mónica *et. al.*, *Percepción del Proceso salud-enfermedad-atención y aspectos que influyen en la baja utilización del Sistema de Salud, en familias pobres de la ciudad de Salta*, p. 271. <https://www.scielosp.org/pdf/scol/2007.v3n3/271-283/es>

Camero Quezada, Guillermo, “Evoluciones Recientes de la Contratación Pública en México”, IUSTA, núm. 42, enero-junio de 2015, p. 47. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/2481/2417>

Gimeno Feliu, José María, “La transposición de las directivas de contratación pública en España: Una primera valoración de sus principales novedades”, DA. Nueva Época, núm 4, enero-diciembre 2017, p. 7. [https://zaguan.unizar.es/record/78812/files/texto\\_completo.pdf](https://zaguan.unizar.es/record/78812/files/texto_completo.pdf)

Moreno Molina, José A, *Las Nuevas Directivas de la Unión Europea Sobre Contratación Pública*, p. 2. [file:///D:/NUEVAS\\_DIRECTIVAS%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20en%20EUROPA.pdf](file:///D:/NUEVAS_DIRECTIVAS%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20en%20EUROPA.pdf)

<https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pleigos-tipo/manuales-y-guias>

Celis Danzinger, Gabriel, "Principios Constitucionales en la Ley de Compras", *Nomos*, Universidad de Viña del Mar, núm. 1, 2008, p. 72.  
*file:///C:/Users/r\_are/Downloads/Dialnet-PrincipiosConstitucionalesEnLaLeyDeCompras-3999111.pdf*

Artículo 54, 1), de la Constitución Política de la República de Chile.  
[https://cdn.digital.gob.cl/filer\\_public/ae/40/ae401a45-7e46-4ab7-b9d3-1f7cc5afa9d6/constitucion-politica-de-la-republica.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ae/40/ae401a45-7e46-4ab7-b9d3-1f7cc5afa9d6/constitucion-politica-de-la-republica.pdf)

Comisión Europea. Sitio web oficial de la Unión Europea.  
[https://ec.europa.eu/info/index\\_en](https://ec.europa.eu/info/index_en)

[https://fr.april-international.com/es/organizacion-del-sistema-de-salud-de-espana#:~:text=El%20sistema%20de%20salud%20p%C3%BAblico,Instituto%20Nacional%20de%20Gesti%C3%B3n%20Sanitaria\)](https://fr.april-international.com/es/organizacion-del-sistema-de-salud-de-espana#:~:text=El%20sistema%20de%20salud%20p%C3%BAblico,Instituto%20Nacional%20de%20Gesti%C3%B3n%20Sanitaria))

<https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/saludPrevencion/home.htm>

Bernal Delgado, Enrique *et al*, *La calidad del Sistema Nacional de Salud: base de su deseabilidad y sostenibilidad*, *Gaceta Sanitaria*, Barcelona, vol.24, núm. 3, mayo-junio 2010.  
[https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0213-91112010000300015](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112010000300015)

Ministerio de Salud de Chile, <https://www.minsal.cl/mision-y-vision/>

Sagrado Corazón, *Sanatorio de Alta Complejidad, Sistemas de Salud Comparados.* <http://intranet.sagrado-corazon.com.ar:1102/intranet/articulos/art-med-sc-04.pdf>

Ministerio de Salud de Chile, *Funciones y Objetivos,* <https://www.minsal.cl/funciones-objetivos/>

<https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsubidiado/Paginas/aseguramiento-al-sistema-general-salud.aspx#:~:text=Est%C3%A1%20integrado%20por%3A%20El%20Estado,Obligatorio%20de%20Salud%20a%20los>

Artículo 39, fracciones VI y VII de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_110121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf)

<https://www.elcontribuyente.mx/2019/08/que-es-el-imss/>

<https://www.anahuac.mx/mexico/noticias/El-sistema-de-salud-mexicano#:~:text=El%20sistema%20de%20salud%20mexicano%20consta%20de%20tres%20componentes%20principales,desvinculados%20del%20sector%20p%C3%BAblico%2C%20as%C3%AD>

<https://novaextranjeria.com/permiso-de-residencia-y-trabajo-por-cuenta-ajena/>

La revista de la Seguridad Social, *¿Qué son las mutuas?*, 2018, <https://revista.seg-social.es/2018/08/17/que-son-las-mutuas/>

Gobierno de España, Portal de la Transparencia, Administración General del Estado, 05 de agosto de 2020 (Referencia: BOE-A-2020-9139) <https://transparencia.gob.es/serviciosbuscador/contenido/normavigente.htm?id=NormaEV28D2-20203203&lang=ca&fcAct=2021-02-21T12:20:09.943Z>

<https://ingesa.sanidad.gob.es/quienesSomos/origenes.htm>

Ministerio de Salud de Chile, <https://www.minsal.cl/mision-y-vision/>

Ministerio de Salud de Chile, <https://www.fonasa.cl/sites/fonasa/conoce-fonasa>

[http://www.supersalud.gob.cl/difusion/665/w3-article-17328.html#accordion\\_0](http://www.supersalud.gob.cl/difusion/665/w3-article-17328.html#accordion_0)

<https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsidiado/Paginas/aseguramiento-al-sistema-general-salud.aspx#:~:text=Est%C3%A1%20integrado%20por%3A%20El%20Estado,Obligatorio%20de%20Salud%20a%20los>

<https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Paginas/institucional-objetivos-funciones.aspx#:~:text=Formular%2C%20adoptar%2C%20coordinar%20la%20ejecuci%C3%B3n,de%20vigilancia%20en%20salud%20p%C3%ABlica>.

El Financiero, *México dona 450 mil vacunas COVID a Guatemala, Honduras y El Salvador*, 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/24/mexico-dona-450-mil-vacunas-covid-a-guatemala-honduras-y-el-salvador/>

MDC, *Impacto para el ISSSTE por la desaparición del seguro de gastos médicos mayores para servidores públicos. Implicaciones de las medidas de austeridad*, <https://www.condusef.gob.mx/documentos/SGMM-IMPACTO-ISSSTE.pdf>

<https://www.inegi.org.mx/temas/derechohabiencia/>

<https://www.actasanitaria.com/la-desigualdad-social-es-la-peor-pandemia/>  
Federación de Asociaciones para la defensa de la Sanidad Pública  
<https://www.fadsp.org/index.php/informacion-general/fadsp>

Miranda Camarero, María, "Revisión y reflexión sobre la sanidad pública española", [https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2254-28842014000200001](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2254-28842014000200001)

Irarrázaval, Manuel José, “Estudio sobre percepción del Sistema de Salud”, <https://ipsuss.cl/columnas-de-opinion/manuel-jose-irrazaval/estudio-sobre-percepcion-del-sistema-de-salud>

Coronavirus, Como Chile ha logrado mantener a raya el covid.19 (y cuál puede ser su talón de Aquiles) <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52154853>

Revista Empresarial & Laboral, “Percepción del servicio de salud en Colombia”, <https://revistaempresarial.com/salud/percepcion-del-servicio-de-salud-en-colombia/>

Muñoz Restrepo, Juana, “Sistema de Salud en Colombia: 7 avances y medidas hacia la cobertura universal en salud”, <https://neuroeconomix.com/es/sistema-de-salud-en-colombia-7-avances-y-medidas-hacia-la-cobertura-universal-en-salud/#:~:text=El%20sistema%20de%20salud%20en,personas%20en%20el%20r%C3%A9gimen%20subsidiado.>

Colegio Nacional de Especialistas en Medicina Integrada, “El Sistema de Salud en México: De la fragmentación hacia un Sistema de Salud Universal”, <https://www.conaemi.org.mx/single-post/2017/01/15/el-sistema-de-salud-en-m%C3%A9xico-de-la-fragmentaci%C3%B3n-hacia-un-sistema-de-salud-universal>

Najar, Alberto, *“Coronavirus en México: la enorme crisis del Sistema de salud que complica al país atender la pandemia de covid-19”*  
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51923474>

Celis, Dario, *“La crisis del sector salud”*,  
<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2021/04/21/la-tesis-del-sector-salud/>

*“Número de personas fallecidas a causa del coronavirus (COVID-19) En América Latina y el Caribe al 8 de septiembre de 2022, por país”*,  
<https://es.statista.com/estadisticas/1105336/covid-19-numero-fallecidos-america-latina-caribe/>

Gimeno Feliu, Jose María, *“Retos de la contratación pública en el ámbito de la salud: Hacia un Nuevo modelo de valor y eficiencia que pivote sobre el paciente”* <http://www.obcp.es/opiniones/retos-de-la-contratacion-publica-en-el-ambito-de-la-salud-hacia-un-nuevo-modelo-de-valor#uno>

Organismo público con personalidad jurídica propia, independiente del Gobierno, pero sometido al control parlamentario. Sus objetivos son el promover y preservar el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los consumidores y de las empresas. <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc>

*“La CNMC publica su documento de análisis de la contratación pública en España”*, <https://www.cnmc.es/2015-02-23-la-cnmc-publica-su-documento-de-analisis-de-la-contratacion-publica-en-espana-355374>

*“Salud estudiaría irregularidades en hospitales develadas por contralor”*,  
<https://www.clinicasdechile.cl/noticias/entrevistas/salud-estudiara-irregularidades-en-hospitales-develadas-por-contralor/>

PNUD y Contraloría inician el ciclo de webinarios “En tiempos de pandemia, la integridad no se descuida”, en el marco de la Alianza UNCAC, <https://www.undp.org/es/chile/news/pnud-y-contralor%C3%ADa-inician-el-ciclo-de-webinarios-%E2%80%9CEn-tiempos-de-pandemia-la-integridad-no-se-descuida%E2%80%9D-en-el-marco-de-la-alianza-uncac>

Díaz Delgado, Luz Andrea, *“La Corrupción en el Sector de Salud en Colombia”*, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Escuela de Ciencias Jurídicas y políticas, Yopal, 2020, p.3, <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/37629/ladiazde.pdf?sequence=3#:~:text=En%20Colombia%20la%20corrupci%C3%B3n%20en,vulnerabilidad%20a%20la%20poblaci%C3%B3n%20en>

*“Salud Deteriorada. Opacidad y Negligencia en el Sistema Público de Salud”*, <https://saluddeteriorada.contralacorrupcion.mx/contexto/>

*“ASF detecta malos manejos de los recursos del Seguro Popular en 28 estados durante 2016”*, <https://www.animalpolitico.com/2017/07/seguro-popular-auditoria-2016>

Sánchez Ley, Laura y Olmos Raúl, *“Hijo de Bartlett vendió al Gobierno el Ventilador COVID-19 más caro”*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/hijo-bartlett-ventilador-covid-19/>

Centro de investigación en Política Pública, IMCO, *“Compras Públicas hechas con UNOPS: Más opacas y al margen de la ley de transparencia”*, <https://imco.org.mx/compras-publicas-hechas-con-unops-mas-opacas-y-al-margen-de-la-ley-de-transparencia/#:~:text=La%20decisi%C3%B3n%20de%20contratar%20a,no%20existen%20reglas%20para%20revertirla.>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA, *“España mantiene la puntuación, pero baja en la posición del ranking mundial en el IPC 2020”*, <https://transparencia.org.es/espana-mantiene-la-puntuacion-pero-baja-en-la-posicion-del-ranking-mundial-en-el-ipc-2020/>

Casos Aislados de una Corrupción Sistemática, *“Listado de los Casos de Corrupción en España”*, <https://casos-aislados.com/tramas.php>

Güel, Oriol, *“El líder mundial de la diálisis logró 21 millones con sobornos a médicos españoles, Un jefe del Hospital Clínic de Barcelona y seis nefrólogos del Marqués de Valdecilla de Santander percibieron cobros irregulares de Fresenius, según un informe de EEUU”*, EL PAÍS, Barcelona, junio de 2019, [https://elpais.com/sociedad/2019/06/04/actualidad/1559676618\\_393789.htm](https://elpais.com/sociedad/2019/06/04/actualidad/1559676618_393789.htm)  
/

Oficina Antifraude de Cataluña. “La experiencia de la Oficina Antifraude de Cataluña en la lucha contra el fraude y la corrupción en el sector sanitario”, Barcelona 2018.

[https://seuelectronica.antifrau.cat/downloads/estudios\\_e\\_informes/prevenc%C3%B3n\\_investigaci%C3%B3n\\_y\\_otros/experiencia-oficina-antifraude-cataluna-lucha-fraude-corrupcion-sector-sanitario.pdf](https://seuelectronica.antifrau.cat/downloads/estudios_e_informes/prevenc%C3%B3n_investigaci%C3%B3n_y_otros/experiencia-oficina-antifraude-cataluna-lucha-fraude-corrupcion-sector-sanitario.pdf)

Organización dedicada a combatir el fraude, la corrupción y el despilfarro en el sector sanitario de toda Europa, tratando de mejorar los sistemas sanitarios en beneficio de todos los pacientes. [https://www-ehfcn-org.translate.goog/who-we-are/?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-ehfcn-org.translate.goog/who-we-are/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc)

“Chile – Índice de Percepción de la Corrupción 2022, La percepción de corrupción se mantiene en Chile”, <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/chile>

Historia Política, “Ricardo Lagos Escobar. Presidentes de la República de Chile”, [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_biograficas/wiki/Ricardo\\_Lagos\\_Escobar](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_biograficas/wiki/Ricardo_Lagos_Escobar)

Open edition Journals, “Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre”, Polis, Revista Latinoamericana, <https://journals.openedition.org/polis/6120?lang=fr#tocto2n25>

Consultor Salud, “Tres nuevos casos en el sistema de salud”, <https://consultorsalud.com/tres-nuevos-casos-de-corrupcion-en-el-sistema-de-salud/>

<https://www.gob.mx/salud/prensa/avances-en-la-investigacion-del-caso-veracruz-94178>

<http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/134/contenido/1582917188160.pdf>

<https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2022/como-vivimos-mexicanas-y-mexicanos-la-corrupcion/corrupcion-en-instituciones-de-salud/>

Gobierno de México, *Gobierno de México inicia proceso de compra eficiente de medicamentos y vacunas junto a la UNOPS y la OPS/OMS, 2020*, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/gobierno-de-mexico-inicia-proceso-de-compra-eficiente-de-medicamentos-y-vacunas-junto-a-la-unops-y-la-ops-oms>

Departamento de Cooperación Jurídica,  
[http://www.oas.org/juridico/spanish/faq\\_ac\\_sp.htm#1](http://www.oas.org/juridico/spanish/faq_ac_sp.htm#1).

Georgieva, Irena *Using Transparency Against Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of the Transparency Rules and Their Failure to Combat Corruption*, Switzerland, Springer International Publishing, 2013. (Traducción propia).

Williams-Elegbe, Sope, *Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification Measures*, Tesis, United Kingdom, University of Nottingham, 2004

IMCO Centro de Investigaciones en política pública, *Publicación de Compras de la UNOPS: Un avance, pero insuficiente, 2021*, <https://imco.org.mx/publicacion-de-compras-de-la-unops-un-avance-pero-insuficiente/>

<https://contralacorrupcion.mx>

Durán, Valeria, *Cabeza de Vaca pagó \$39 millones destinados para educación y salud a empresa fantasma, 2021*, <https://contralacorrupcion.mx/gobierno-de-cabeza-de-vaca-transfirio-39-millones-a-empresa-fantasma/>

Unidad de Investigación Aplicada, *Adjudicaciones directas, el método preferido para contrataciones durante el gobierno de AMLO, 2022*, <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-el-metodo-preferido-del-gobierno-de-amlo/>

Mirada Profesional, *Acusan a un Gobernador mexicano de usar medicamentos falsificados para niños con cancer*, <https://miradaprofesional.com/landingpage?id=23417>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, <https://www.oecd.org/mexico/health-at-a-glance-mexico-ES.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/NOTA%20DE%20PAIS%20MEXICO.pdf>

Centro de Información COVID-19 y Derechos Humanos. *Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20, 9 de abril de 2020*, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/declaracion.html>

[www.morelosrindecuentas.org.mx](http://www.morelosrindecuentas.org.mx)

Infobae, *La Organización Mundial de la Salud declaró el coronavirus como una pandemia*, <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/11/la-organizacion-mundial-de-la-salud-declaro-el-coronavirus-como-una-pandemia/>

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Acerca de la Sede subregional de la CEPAL en México*, <https://www.cepal.org/es/sedes-y-oficinas/cepal-mexico/acerca-la-sede-subregional-la-cepal-mexico>

Gobierno de México, Covid-19 México, visible en <https://coronavirus.gob.mx/datos/>

Crabtree Ramírez, Brenda. “La contratación de médicos en México: Problemas de fondo”. *Letras Libres*, México, mayo 26 de 2022. <https://letraslibres.com/ciencia-y-tecnologia/la-contratacion-de-medicos-en-mexico-problemas-de-fondo/>

<https://www.gob.mx/salud%7Ccenaprece/que-hacemos>

Organización Mundial de la Salud, *¿Cómo define la OMS la salud?*, <https://www.who.int/es/about/frequently-asked-questions#:~:text=%C2%BFC%C3%B3mo%20define%20la%20OMS%20la,ausencia%20de%20afecciones%20o%20enfermedades%C2%BB>

Naciones Unidas, *Declaraciones del Secretario General sobre la corrupción en el contexto del COVID 19*, <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/statement-corruption-context-covid-19>

Hölge, Kristian, “COVID-19 y Corrupción, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, junio 2020, [https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/articulos/2020/06\\_03\\_COVID19\\_Corrupcion.html](https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/articulos/2020/06_03_COVID19_Corrupcion.html)

Transparency International, “Poder para la Gente: Soluciones de datos abiertos para la opacidad del gobierno durante Covid-19, septiembre 2022,

<https://www.transparency.org/en/blog/open-data-covid-19-argentina-hungary-honduras>

## **NORMATIVAS**

*Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.*

*Convención Sobre Derechos y Deberes de los Estados.*

*Convención Americana Sobre Derechos Humanos.*

*Convención Interamericana Contra la Corrupción.*

*Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos y Canadá (T-MEC), cuyo Decreto Promulgatorio fue publicado, para el caso de México, en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintinueve de junio del año dos mil veinte*

*Norma Oficial Mexicana NOM-001-SSA3-2012. Educación en Salud. Para la Organización y Funcionamiento de Residencias Médicas.*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*

*Código Penal Federal vigente en México.*

*Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales.*

*Código Nacional de Procedimientos Penales.*

*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.*

*Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*

*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.*

*Ley General de Desarrollo Social.*

*Ley General de Responsabilidades Administrativas (México).*

*Ley General de Salud*

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

*Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos*

*Ley del Sistema Nacional Anticorrupción.*

*Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

*Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.*

*Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.*

*Ley de entrega-recepción de la Administración Pública para el Estado de Morelos y sus Municipios*

*Ley de Salud del Estado de Morelos*

*Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*

*Código Penal para el Estado de Morelos.*

*Ley de contrataciones públicas para el Estado de Guanajuato*

*Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del Estado de Durango*

*Ley de adquisiciones, arrendamiento y contratación de servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza*

*Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios para el Estado de Baja California*

*Ley de adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Estado de Aguascalientes y sus municipios*

*Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.*

*Reglamento de la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos*

*Diario Oficial de la Federación*

Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Órgano Oficial del Gobierno del Estado de Morelos.



M. EN D. SANDRA GABRIELA INFANTE HERRERA  
JEFA DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UAEM

Asunto: VOTO APROBATORIO

Estimada Maestra, atendiendo a que fui designada como miembro de la comisión revisora del trabajo de tesis denominado: "CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. EL DERECHO A LA SALUD EN MÉXICO", realizado por el alumno: CARLOS ALBERTO FIGUEROA VÁZQUEZ, del programa educativo: Doctorado en Derecho y Globalización de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, por este medio hago llegar el dictamen de dicha revisión.

El trabajo fue desarrollado en cuatro capítulos.

CAPÍTULO I  
CORRUPCIÓN Y SALUD COMO DERECHO HUMANO EN LA DINÁMICA DEL ESTADO

CAPÍTULO II  
CONTEXTO HISTÓRICO EN TORNO A LA CORRUPCIÓN Y EL IMPACTO EN LOS  
DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO III  
EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE SALUD, LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN  
PÚBLICA, Y EL IMPACTO EN EL DERECHO HUMANO A LA SALUD: ESPAÑA, CHILE,  
COLOMBIA Y MÉXICO

CAPÍTULO IV  
MÉXICO, REGULACIÓN NORMATIVA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, EL DERECHO A  
LA SALUD, Y LA PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD RESPECTO A LA CORRUPCIÓN

Desarrollo capitular.- Se aprecia en la estructura de la investigación el desarrollo de un contexto de la problemática actual que se vive en México con las variables: Corrupción, derecho humano a la salud y el funcionamiento del Estado. Asimismo, se plantea un apartado histórico de las mismas variables. En el tercer apartado se advierte un análisis internacional de la problemática planteada en España, Chile, Colombia y México, finalizando con la regulación de la contratación pública vinculada al derecho humano a la salud y la percepción sobre la corrupción.

Los capítulos en conjunto presentan una secuencia-lógica.

Sobre la importancia del tema. – Referirnos a la corrupción en México constituye un tema de preocupación, porque su existencia en las dimensiones en que ha sido detectada, impacta directamente en el bienestar de la sociedad que se asocia a una falla sistémica del Estado, sumada a una cultura permeada por la idea de que la corrupción es un fenómeno que no puede erradicarse, y que se ha normalizado. Sin embargo cuando se analiza a la corrupción con las adquisiciones para garantizar el acceso al derecho humano a la salud, el descontento social aumenta, ya que conforme a la información asentada en la investigación que se evalúa, México ocupa el lugar más bajo en cobertura de servicios de salud de los países que integran la OCDE. De igual manera, en el trabajo se incorporan entrevistas en donde el personal médico que atiende las incidencias, refiere la mala calidad de los materiales, la escasez, así como la falta de transparencia y rendición de cuentas para las adquisiciones, entre otras cosas.

El trabajo presentado tiene un enfoque del área del derecho público, contiene datos actuales sobre la corrupción, adquisiciones y el derecho humano a la salud.

Propuesta.- Justifica de manera objetiva la propuesta jurídica "...de reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las conclusiones elaboradas guardan relación con los objetivos planteados.

De igual forma el alumno sometió cada uno de sus capítulos y la propuesta que realiza al programa "Plagio Viper" en donde los informes de detección de coincidencias establecen el 12% , en este sentido se trata de un porcentaje aceptado y por lo anterior, otorgo mi VOTO APROBATORIO, para que el MTRO. CARLOS ALBERTO FIGUEROA VÁZQUEZ, continúe con sus gestiones para obtener el grado de Doctor en Derecho y Globalización.

ATENTAMENTE

DRA. ROSELIA RIVERA ALMAZÁN

Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Cuernavaca, Morelos, Noviembre 28 del 2023.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

ROSELIA RIVERA ALMAZAN | Fecha:2023-11-30 00:18:22 | Firmante

L4x3K9meob4cscW6+CQnx0KyGVvTmuQZN58wloos5hV4zsWt4ehxL4JOAqbrYNKMGIEwiOf//cDU0Kec+bqhkfOc4J2FhCu9QdzzhTCNd/IAK1Pwbf9C8MZi/EIHWXFeFBI8gusUlvjTbilKxCne9DVSc1uvMldTkn5mzZANoFgMeVgPb5iXxOScGPVmuL2W32Eo9Ne6h1IS1T6p9V199S3aNNV7Wfx4sDZ6HtBKpB0nSvBht1uSuSAKgdVxIhVWuELz37xXtqXXNLUUJSokiQiQonr3+wcnb3Sk9TARN5rByAR/OCjsMVWtJFqrxccEG2hANSyJdy6xxU9VHfSeQ==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[2QXOhGsmB](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/BolKMcCWlwxI7v5SqNLCjp7a3hkvJkvG>



Ciudad Universitaria, a 1º de diciembre de 2023.

**DR. JUAN MANUEL GÓMEZ RODRÍGUEZ**

JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
P R E S E N T E

*Apreciado Dr. Gómez:*

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por el alumno **C. Maestro CARLOS ALBERTO FIGUEROA VÁZQUEZ**, titulado “**CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. EL DERECHO A LA SALUD EN MEXICO**” que presenta para obtener el grado de Doctor en Derecho y Globalización, del PNPC-Conacyt, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y que se me encomendó como miembro de la Comisión Revisora; me permito manifestarle lo siguiente:

En virtud de que el trabajo contiene un Argumento Problematizado; una Tesis que responde al problema argumentado; un Marco Teórico sustentado; una Estructura Capitular que responde a la tesis, con su consecuente desarrollo metodológico reflejado en la lógica de los argumentos jurídicos; **OTORGO MI VOTO APROBATORIO**, para que el trabajo sea sustentado como tesis en el correspondiente **Examen de Grado**.

A T E N T A M E N T E

**DR. RUBEN TOLEDO ORIHUELA**

PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO  
ADSCRITO A LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**RUBEN TOLEDO ORIHUELA** | Fecha:2023-12-06 15:41:24 | Firmante

kkPgYmD8F8l3M8GHueH76GzHi2Pr2+vc+mjZY5FUtdOXy40s78A6iBF4J4o3/TpOdhq8B4xVE+cdQIHpf+jW1qLzYfjSjZnmp8yVdm0hDnYOhJlrpTRJWZyHKK2VUxFL1X+lhiZ8vH2UjBn3FprdBzaFcmBGSlocJwq/ncLByiwGztH4bb5yMzmfJbxcglBy42RJK/zl796uRHdhV6YrtSRNxT1+2J5YcDxMlxSqMfga1UaHhUFrbrEU8kdJPcoGhfxRRfwLGcJtu+zaJA+pG5D7fqZ2JTJZYb4pvaHirEtt2IMTyaejm7+SDePAL5w2R1InoXcWPYd213667Eg==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



**ZN2HPIhRD**

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/bTZVLjeYWTgzzeDUCWu3vqF6D4iFVOCN>





## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

Cuernavaca, Morelos a 23 de noviembre de 2023.

**MTRA. SANDRA GABRIELA INFANTE HERRERA  
COORDINADORA DEL PROGRAMA EDUCATIVO  
DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES  
P R E S E N T E.**

Por medio de la presente me dirijo a usted para manifestarle que habiendo sido designado como miembro de la Comisión Revisora en el desarrollo del trabajo de investigación tendente a la obtención del grado académico de Doctora en Derecho y Globalización, dentro del programa de Doctorado en Derecho y Globalización acreditado ante el PNPC (CONACYT), elaborado por el M. en D. **Carlos Alberto Figueroa Vázquez**, y que se intitula “**CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. EL DERECHO A LA SALUD EN MEXICO**”, dicha investigación a mi parecer se ha concluido satisfactoriamente, por lo que otorgo mi **VOTO APROBATORIO**, ya que se trata de un trabajo de investigación original, en el cual el sustentante demuestra la hipótesis que plantea y en la que sigue métodos de investigación científica, y un sustento en el derecho interno, contrastado y analizado en relación al derecho comparado, con una amplia y especializada fuente de consultas que refuerzan su aparato crítico, y que incluye también las conclusiones y propuestas en el ámbito normativo.

Por todo lo anterior, manifiesto a usted que, en mi carácter de revisor de la citada investigación, la apruebo plenamente a efecto de que el interesado pueda continuar con los trámites pertinentes para la celebración de su examen recepcional.

**ATENTAMENTE**

**DR. RICARDO TAPIA VEGA**  
**Profesor de Investigador Tiempo Completo de**  
**la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM,**  
**e integrante del Núcleo Académico Básico del Posgrado de dicha Facultad**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**RICARDO TAPIA VEGA** | Fecha:2023-11-23 17:02:45 | Firmante

Nzr+8uf+ADZnADbqkYiDqQLy4CT8leaYARy5thgtYRBLliOlnqrmJMj2FTnw0UDZfrBICAum8XghOBNmYz6g9glAlj3rFJPPpuN2A4n8DVG+spCjzM6Y07YYgSLa4kC//EWMm+qnM+6TJGjular2Tp1/88uHYz82L7MQBI6Uy4BYSXzrePuiUp5JJnaRXxgldAXfEKIZSck4H17rivEipQmKgz6aaPfxZjm+tfqMPsW0MDsol4Ux23SvOhg1pBa1TxLa7L/hNOWfB5hb1VdfTDZxhPYjPbhLoXRWNlixGIKoWVf0Nsi2BuCdQYyGkiWc9pZRdYNPW5abi3H+5s42xQ==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



**A89nI5I2Y**

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/Jb2Mf3cYWNwIRLqgzOnICwxLwn15g4ov>





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE *DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES*

---



Cuernavaca, Mor., noviembre 24 del 2023

M. EN D. SANDRA GABRIELA INFANTE HERRERA  
JEFA DE POSGRADO FDYCS UAEM  
PRESENTE

Distinguida Maestra:

El Maestro, CARLOS ALBERTO FIGUEROA VAZQUEZ, alumno del programa de Doctorado en Derecho y Globalización, acreditado ante el PNPC (CONAHCTI), ha presentado al suscrito un trabajo de investigación que lleva por título "CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. EL DERECHO A LA SALUD EN MEXICO", con el cual pretende optar por el grado de Doctor en Derecho y Globalización.

El Mtro. Figueroa Vazquez, concluyo el trabajo en cuestión y que, desde mi muy particular punto de vista, reúne los requisitos reglamentarios y estatutarios, establecidos por la legislación universitaria de nuestra alma mater, y por este conducto le otorgo mi voto aprobatorio.

El trabajo presentado por el MTRO. CARLOS ALBERTO FIGUEROA VAZQUEZ, desde mi personal punto de vista, merece este voto, así como la autorización para que si usted no tiene inconveniente se le pueda conceder el derecho de presentar el examen de grado de Doctor en Derecho y Globalización.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo y despedirme como siempre a sus respetables órdenes.

ATENTAMENTE.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO  
PROF. INVEST. T. C. DE LA FACULTAD  
DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DE LA U.A.E.M.

[dr.juliocabreradircio@hotmail.com](mailto:dr.juliocabreradircio@hotmail.com)

[julio.cabrerad@uaem.edu.mx](mailto:julio.cabrerad@uaem.edu.mx)

Av. Universidad 1001 Col. Chamilpa Cuernavaca, Mor. C.P. 62210

Tel (777)3297061 página web [www.derecho.uaem.mx](http://www.derecho.uaem.mx)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**JULIO CABRERA DIRCIO | Fecha:2023-11-30 09:38:45 | Firmante**

N6tM8A3R4VINyH8KoUYoV4QsOw2TEsxDxslI79hc2F6L5v1+VQGMmwLTKWXqHw80MeaBW/So3m9MH8WnkHIYcZkXgR1LGnO0VlpXA4AEkvtS2VojjwpWH5ESGAUALNXeMZT8K7rk4dbcCE/Y2WDnYE1eTBTCS6K9Nt3EsKoGZLP7ikxIcs8hh6Xi86D6z+VYQmqJD/mY0qvK7IUzGSgDdmhHcTfaLqjUwP/mqPBXKqtyV9VAonSQRJC1StwQmn1q2ziNFPntUxTkUIPfb3tpf7oawdMThiXVNsKpK2/Nk2S51Zry4O1SCpzbKdiTvdXwzZqzkV9kCopGT/YKslAg==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[hOuo3EcrL](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/3MDsIYRFsjNJ0Jx3KEg0hqM6UPO7I72U>



Cuernavaca, Morelos a 30 de septiembre del 2023

## EMISION DE VOTO TESIS DE DOCTORADO

**M. EN D. SANDRA GABRIELA INFANTE HERRERA**  
**JEFA DE POSGRADO FDYCS UAEM**  
**PRESENTE**

1

Distinguida Maestra:

Mediante esta comunicación y en mi carácter de Director de la Tesis, que para obtener el grado **de Doctor en Derecho y Globalización** elaboro el **M. en D. Carlos Alberto Figueroa Vázquez** y que se intitula **“CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. EL DERECHO A LA SALUD EN MEXICO”** le expreso mi voto razonado a su Tesis de Grado en las siguientes líneas:

El trabajo de investigación que ha sido sometido a mi consideración, se ha desarrollado bajo una metodología y temática adecuadas, basado en las tendencias jurídicas de vanguardia, aunado a lo anterior se encuentra la capacidad del sustentante que desarrolla cada uno de los puntos para regular y prevenir la corrupción en la contratación pública, en particular, en el ámbito de la garantía del del derecho a la salud, por lo que la consideramos una investigación útil y viable en la materia.

El trabajo de tesis se encuentra integrado por cuatro capítulos, en los cuales se utilizan los métodos deductivo, histórico y comparado, y la técnica utilizada fue principalmente la documental también conocida como dogmática o doctrinal, centrada en el uso óptimo y racional de los recursos documentales disponibles en

torno a la temática planteada. El contenido del trabajo de investigación se examina de la forma siguiente:

Capítulo primero. El sustentante aborda el marco conceptual de la corrupción, la contratación pública y del derecho a la salud, en este capítulo aborda los principales conceptos y definiciones que vinculan su investigación, establece las relaciones entre corrupción y estado, sus causas y consecuencias, el papel de la ética, así como el impacto de la corrupción en la contratación pública y sus implicaciones para el derecho a la salud

Capítulo segundo. – El sustentante aborda desde una perspectiva histórica, la evolución de la corrupción desde una perspectiva internacional, su impacto en los derechos humanos, y el derecho humano a la salud en el contexto de la corrupción. Aquí se hace referencia a cuál es el estado de la cuestión respecto al impacto de la corrupción en la protección del derecho a la salud en México.

Capítulo tercero. – En este capítulo el sustentante aborda la corrupción en la contratación pública desde una perspectiva comparada. En este capítulo aborda los casos de España, Chile, Colombia y México. En particular, se examina la percepción social de los sistemas analizados, el estado actual de la corrupción, así como casos de corrupción de impacto directo.

Capítulo cuarto. – Finalmente en el cuarto capítulo, el sustentante aborda su propuesta de investigación: la reforma de Contratación Pública que establezca criterios y directrices generales para una práctica de contratación en la que se inhiban las causas de la corrupción.

Por las razones expuestas, considero que la investigación sujeta a evaluación cumple con las exigencias de una tesis de Grado de Doctorado discerniendo metodológicamente un tema científico realizando una investigación jurídica, cuyas conclusiones corresponden a una realidad actual, por tanto, me es

grato otorgar mi VOTO APROBATORIO al trabajo examinado pues considero cuenta con los elementos metodológicos y teóricos necesarios para su defensa ante el Tribunal de Tesis que sea conformado para tal efecto. No me resta sino felicitar al sustentante por su investigación y agradecer al Posgrado la distinción como Director de su Tesis de Grado.

Sin otro particular, reciba mis cordiales saludos.

**DR. JUAN MANUEL GÓMEZ RODRÍGUEZ**  
PITC FDYCS UAEM SNI 1 CONACYT



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**JUAN MANUEL GOMEZ RODRIGUEZ | Fecha:2023-10-25 18:32:03 | Firmante**

RFTdH1KaUQMr2p5JeKu+UBUR4iaZrl3Zcl5RW/RYNzqVII9BA7PF++C2fNzPdQN47nJCTO436PDAtiWj3PS+LGdbgQFf6dZMASXLTmUxR3dzTtZQmqOCW/6iz5ECWhVv01  
CE7D8NyS9KGEes6iPIbubdSkpopy1GSsWjLpCUIZI9k95K1QEhXy5yMi3BCbukHE6PEt8iAYy/NEspZAZKXxOW6zVIFpygX6NIBuKvYwJVHecfKpurUFvCZzxLRAvbsnyttfILcyF  
Olp/3z2HKFgV1zVH37pR+Cg30ndUzz1Kjcp7JJ8G2zsOUI0Cwbm9PAgtx6ggK2F4TTYHNw==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o  
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[YrZv6L3GB](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/LyTwn3sTtCm4yoGk9iVgLRGfOkPtrHyX>



Ciudad de México, 29 de noviembre de 2023

EMISION DE VOTO TESIS DE DOCTORADO

M. EN D. SANDRA GABRIELA INFANTE HERRERA

JEFA DE POSGRADO FDYCS UAEM

PRESENTE

Distinguida Maestra:

Mediante esta comunicación deseo expresarle el sentido positivo de mi dictamen al trabajo de investigación realizado para obtener el grado de Doctor en Derecho y Globalización por el M. en D. **Carlos Alberto Figueroa Vázquez** y que se intitula **“CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. EL DERECHO A LA SALUD EN MEXICO”**.

Por ello, le expreso mi voto razonado a su Tesis de Grado en las siguientes líneas:

- a) Que la presentación del problema de investigación, así como la pregunta e hipótesis de investigación, se sustentan con la rigurosidad y claridad que amerita un trabajo de este nivel;
- b) Que metodológicamente cumple con los requisitos necesarios;
- c) Que se comprueba satisfactoriamente la hipótesis que se defiende;
- d) Que representa una aportación original en la disciplina en que se inscribe; y
- e) Que recurre a fuentes de investigación que resultan pertinentes y suficientes, mismas que respaldan lo que en la tesis se expone.

Resultando todo ello en que la tesis de doctorado reúne los requisitos mínimos para poder leerse finalmente ante un sínodo, dando por tanto mi voto aprobatorio o apto para que pueda seguir el proceso de evaluación final.

Sin otro particular, reciba mis cordiales saludos.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Ignacio", with several overlapping loops and a horizontal line extending to the right.

DR. IGNACIO GARCÍA MARÍN

PROFESOR TITULAR UAM-C e INVESTIGADOR SNI-1 (2024-2028)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**IGNACIO GARCÍA MARÍN** | Fecha:2023-11-29 17:47:01 | Firmante

WnEn7dS/a7sKIFItHd3eBoxwownYSI2J5H+MxaHS97+xf3UzFpngQ28z5KqqXu2Lq4fw89LVjxwuu31ONZDQcO2JtHvnJqil+1ND0HWH5Q/p1ipLUCpSikBhg/Twx6UITpWzISZ3cyR6iPYQQAOWgriXwKOT1pClavpwIRsAsiUrwXOledbb1G5XLWkXPHP2Y4B+ENRRzU4NI24yyKvlqPTx+U504CdQ2kw/SClwU4fpLXqwlqOA6SpjhxcOng5r7c91k6b4xsZ4YKm878BH66XZPT1lj+IxAh+lieEkgQbMZwsm/IQgGFwcB4i8Nlv2JbuaaOgi6SSnCelZf8HCA==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[XizAayVcF](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/Vca8FonZZaf11kfChi9s4Mc8nfnWS480>



DR. LADISLAO ADRIÁN REYES BARRAGÁN

Profesor-investigador de tiempo completo, en el área de Derecho Penal.

Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Cel 5513434745

Correo: [ladislao.reyes@uaem.mx](mailto:ladislao.reyes@uaem.mx)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Coordinador de la División de Estudios Superiores.

Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado

Programa de Posgrado en Derecho

En relación a su atenta comunicación, me es grato hacerle llegar mi DICTAMEN APROBATORIO a la tesis “CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. EL DERECHO A LA SALUD EN MEXICO” presentada por la M en D. **Carlos Alberto Figueroa Vázquez**, para optar por el grado de Doctor en Derecho y Globalización, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Mi dictamen se fundamenta en las siguientes consideraciones:

#### 1. En términos de pertinencia temática

La corrupción un mal endémico en México que involucra a gobierno y empresarios y sociedad en trabajo distintos actores y sectores contiene un planteamiento normativo particularmente en el ámbito de los procesos de adjudicación de contratos para la adquisición de bienes y contratación de servicios (contratación pública), así como en el impacto de esto en las gestiones gubernamentales relativas a garantizar el derecho humano a la salud.

Lo patético es que las disposiciones normativas vigentes en México pueden llegar a considerarse como instrumentos que facilitan la generación de hechos de corrupción dentro de la gestión institucional respectiva, ya sea que los ordenamientos sean tolerantes u omisivos en ciertos aspectos, lo que se descifra con el análisis de ordenamientos específicos en cuyo texto se perciben espacios aprovechables por los agentes activos de la corrupción. Además que quienes los combaten sus decisiones no son vinculantes.

#### 2. Contenido

Por ello el trabajo realiza un análisis de las gestiones que dentro del contexto del servicio público se ha desarrollado por parte del Estado para combatir y erradicar la corrupción, relacionando diversos aspectos que implican su propia gestión, la responsabilidad social, los instrumentos normativos para su combate, los aspectos que han sumado efectos positivos y negativos en tal gestión, el planteamiento del gasto público, el derecho humano a la salud y sus implicaciones, todo ello con el fin de ilustrar pormenorizadamente los factores que se estiman facilitadores de la corrupción en dicho sector.

Además realiza un recuento de los antecedentes con los que se cuenta tanto en el plano internacional como en el nacional relativos al fenómeno de la corrupción en lo general y concretamente en el plano de la gestión para la contratación pública.

### 3. En términos de forma

La tesis cumple con la forma y el fondo, el texto es legible y permite una fácil comprensión. El tesista realizó un esfuerzo por atender las observaciones que se le hizo, desde mi perspectiva la tesis cumple con los objetivos establecidos.

Atentamente

“Por una Humanidad culta”

Cuernavaca, Estado de Morelos, 25 de noviembre de 2023.

Dr. Ladislao Adrián Reyes Barragán



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

LADISLAO ADRIAN REYES BARRAGAN | Fecha:2023-11-25 12:01:02 | Firmante

azslqgnkQexrB2ea+ZLKacwiEvgUt/NW0xCvU29J0VtDJ9urzY6wdYWX/mXlb2/h0FsfU09kumNNJGwBbFHUoZpJ8WY+kDju7hjuE9Aa+6iHJUBu/slKTWrA5nYuD2bmBAMd  
Fdllz//p/tBTK7Kad7fYXNj/g6yulxVw5wcMrB/rq5sUODuqaUQJh+dRUQfSCupQW0WCnaFjIEtsVpOoWjFFzvfU9a+SgDzj35SRL0VxRRx+q6GhPjWQf7voR3dmLkxkZbq  
u7lhb8u+pCPriDnldDjpTtocsJGJ8+yyAHEsPxMXkCfSt9lBlm3MxfiNJAeN9hvcOTIYjnZc9dw==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o  
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[XZCaQoGRi](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/UhPWuKGfxk61FZKPKFWief97qrOH2ss9>

