



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES**

MAESTRÍA EN DERECHO CON ACREDITACIÓN PNPC (002478)

**MECANISMOS PROCESALES Y DE CONTROL
PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRA EN DERECHO**

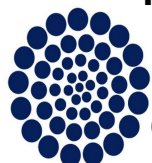
P R E S E N T A:

LIC. VERÓNICA DANIELA AGUILAR BAHENA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. HÉCTOR GONZÁLEZ CHÉVEZ

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

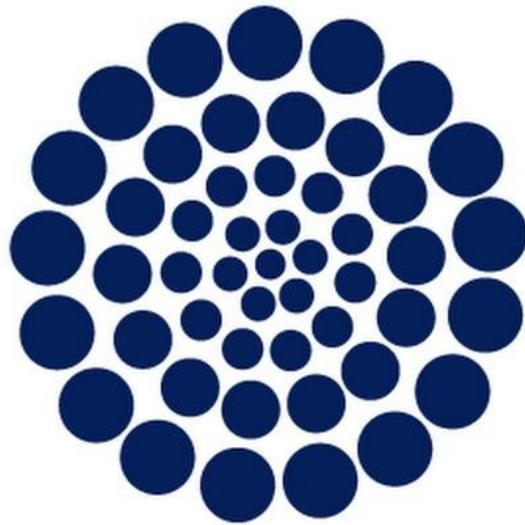


CONACYT

CUERNAVACA, MORELOS.

FEBRERO, 2019.

RECONOCIMIENTO



CONACYT

**ESTA TESIS FUE REALIZADA POR BECARIA NACIONAL DEL
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT)
EN EL PROGRAMA EDUCATIVO DE MAESTRÍA EN DERECHO
PNPC.**

DEDICATORIA

A mi hija Melissa por ser la motivación más grande para concluir este proyecto y por ser la razón de esforzarme día a día por construirnos un mejor presente y mañana, a ti que fuiste quien me prestó las horas que le pertenecían para terminar una de tantas metas en mi vida y por todas esas horas que estuviste sin mi compañía. Tu afecto y tu cariño son el motivo de mi felicidad, de mi esfuerzo, de mis ganas de buscar lo mejor para ti, me has guiado por el camino del amor y me sigues enseñando muchas cosas de esta vida, por ti he encontrado el lado dulce de la vida.

A mis padres, quienes con sus palabras de aliento nunca me dejaron decaer, por tanto que me han ofrecido, por apoyarme incondicionalmente, guiarme y principalmente por ser la base que me ayudo a llegar hasta aquí, siendo el pilar fundamental en mi formación.

A ti, mi esposo por elección del corazón por darme siempre fuerzas y motivación, por creer en mí, por todo tu apoyo incondicional y por hacer cada día de mi vida un momento feliz siendo mi cómplice, mi confidente y mi mejor compañía.

Por último, con admiración y respeto, mi agradecimiento a la Institución que me abrió sus puertas (UAEM) para formarme profesionalmente, en especial a mi comité revisor y a mi Director de Tesis, quienes durante este proceso de formación tomaron el arduo trabajo de transmitir y compartir su conocimiento.

“El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un solo individuo, pero se reviste de un carácter más bello y divino cuando interesa a un pueblo y a un estado”

Aristóteles

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	1
CONCEPTUALIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....	1
I.1 CONSIDERACIONES PREVIAS.....	1
I.2 LA CORRUPCIÓN COMO AFECTACIÓN EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO.....	4
I.3 EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD GRAVE EN MÉXICO.....	7
I.4 LA CORRUPCIÓN COMO INDICADOR DE UN MAL GOBIERNO.....	11
I.5 ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES RELEVANTES EN EL ESTUDIO DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....	15
I.6 MARCO CONCEPTUAL.....	16
I.6.1 CONFIGURACIÓN SOBRE EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.....	16
I.6.2 ENFOQUE DE ANÁLISIS SOBRE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA.....	22
I.6.3 LA ACCIÓN COMO PRINCIPAL ACTO DE INICIACIÓN DEL PROCESO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	25
I.6.4 DISTINCIÓN ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INICIADO POR MOTIVO DE ACTOS DE CORRUPCIÓN POR PARTE DE SERVIDORES PÚBLICOS.....	29
I.6.5 EL SERVIDOR PÚBLICO COMO PRINCIPAL PARTE AUTORA RESPONSABLE EN UN ACTO DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA.....	30
I.7 MARCO TEÓRICO.....	34
I.7.1 LA TEORÍA DE LA ACCIÓN Y DE LA RESPONSABILIDAD, ASÍ COMO SU EXIGIBILIDAD EN LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN.....	35
I.7.3 LA TEORÍA DE LA BUROCRACIA COMO CÚSPIDE DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO MEXICANO.....	36
I.9 CONCLUSIÓN CAPITULAR.....	39
CAPÍTULO II.....	42
ESTUDIO ANALÍTICO DEL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN Y SU INEFICACIA EN LAS LEYES, MECANISMOS Y SISTEMAS PARA LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN MÉXICO.....	42
II. 1 CONSIDERACIONES PREVIAS.....	42

II.2 MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS ESTRATEGIAS ACTUALES EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN	44
II.3 ESFUERZOS ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO, TANTO EN EL MARCO INSTITUCIONAL COMO EN EL MARCO JURÍDICO	51
II.4 EVOLUCIÓN DE MECANISMOS, NORMATIVIDAD, MARCO INSTITUCIONAL Y ESFUERZOS QUE SE HAN TENIDO EN MÉXICO RESPECTO A LA CORRUPCIÓN.....	54
II.5 CUANTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO	64
II.6 EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN MÉXICO.....	68
II.7 EL PODER COMO MECANISMO DE OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA MEXICANA EN LOS CASOS DE CORRUPCIÓN	71
II.8 CONCLUSIÓN CAPITULAR.....	79
CAPÍTULO III.....	81
LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y SU PROCEDIMIENTO: UN ESPACIO DE PREVENCIÓN, SANCIÓN Y CONTROL EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, PARA SERVIDORES PÚBLICOS.....	81
III.1 CONSIDERACIONES PREVIAS: (IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS Y DE LA EXPLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO, REFERENTE A LAS FALTAS COMETIDAS POR SERVIDORES PÚBLICOS	82
III.2 EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SUS LEYES FEDERALES Y LOCALES APLICABLES EN MÉXICO.....	83
III.3 LA APLICACIÓN DE LA LEYES COMPLEMENTARIAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN A LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO PENAL	88
III.4 LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DE ACUERDO A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	93
III.5 DELITOS DE CORRUPCIÓN COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL.....	97
III.6 AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA INVESTIGACIÓN, SANCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN	99
III.7 LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES RESPECTO A LAS LEYES APLICABLES EN MATERIA DE CORRUPCIÓN	103

III.8 PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTUDIO ANALÍTICO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES, ASÍ COMO LA ADECUACIÓN DE CASOS.....	109
III.8.1 FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES	109
III.8.2 FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES	114
III.9 PLAZOS ESTABLECIDOS PARA LA PRESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS NO GRAVES Y DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS GRAVES, ASÍ COMO DE LOS DELITOS POR ACTOS DE CORRUPCIÓN.	123
III.10 EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO POR FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y POR FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	126
III.11 PRESENTACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y PENAL.....	128
III.11.1 DE OFICIO	128
III.11.2 POR DENUNCIA	128
III.11.3 VÍA CORRESPONDENCIA	129
III.11.4 PRESENCIAL.....	129
III.12 CONCLUSIÓN CAPITULAR.....	129
CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS DE INVESTIGACIÓN	132
IV.1 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONCILIACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO BASADO EN LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	132
IV.1.1 LA MEDIACIÓN APLICADA EN EL DESVÍO DE RECURSOS.	133
IV.1.2 JUSTIFICACIÓN Y FINALIDAD DE LA MEDIACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.	133
IV.1.3 INCORPORACIÓN DE LA MEDIACIÓN EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SU PROCEDIMIENTO	134
IV.2 LA PARTICIPACIÓN DE PROFESIONISTAS EXTERNOS EN LA INTEGRACIÓN Y REVISIÓN PARA SU OPINIÓN DEL ANEXO TÉCNICO Y REVISIÓN DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y DE CARÁCTER PRESENCIAL, ELECTRÓNICO O MIXTO.	140
IV.3 MODIFICACIÓN DE LOS MONTOS DE ACTUACIÓN ESTIPULADOS EN EL ANEXO 9 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL VIGENTE EN SU MOMENTO.....	146
IV.3.1 LA REALIDAD DEL ACTUAR DESHONESTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA LLEVAR A CABO PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DIRECTA.....	147

IV.4 ESTIPULACIÓN EN LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO DE MORELOS LA PROHIBICIÓN DE CUENTAS CONCENTRADORAS DE RECURSOS ESTATALES Y FEDERALES, ASÍ COMO LA EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN DE LA APERTURA DE CUENTAS ÚNICAMENTE ESPECÍFICAS.....	151
IV.5 AUTONOMÍA JURÍDICA Y ECONÓMICA A LOS ENTES FISCALIZADORES.	154
IV.6 HOMOGENIZACIÓN DE LAS LEYES EN MATERIA DE CORRUPCIÓN.....	157
VI.7 CONCLUSIONES FINALES	159
BIBLIOGRAFÍA	165

INTRODUCCIÓN

El problema principal de estudio, como lo indica el título de la presente investigación es la corrupción administrativa y los procedimientos, mecanismos, leyes y funcionabilidad del Sistema Anticorrupción Mexicano. Debemos dejar en claro que el servidor público debe su sueldo a la sociedad misma y en consecuencia sus funciones a ella y por tal motivo tiene una responsabilidad a la que le debe su lealtad. Dicho problema radicó meramente en el ámbito público, donde la corrupción y su combate ha sido tema fundamental ya que tal situación cobra relevancia en un país como México, que tiene un pasado y presente plagado de escándalos de esa índole.

Podemos hacer mención que la corrupción no es un tema viejo, ya que, en la época de la colonización española, aunque la ley declarara o reconociera la condición de hombres libres, este sistema implicaba ya la servidumbre o esclavitud de los indígenas”. García Hamilton destaca que “con el tiempo sobrevino la figura del Corregidor, un funcionario público que reemplazaba al encomendero privado en su papel, pero que frecuentemente llegó a opacar, por su crueldad y su codicia el rol que habían desempeñado los titulares de repartimientos”. La historia bien contada nos demuestra que somos corruptos desde Colón hasta hoy. La corrupción es una herencia funesta, que unida a la idiosincrasia, ha contribuido a nuestro subdesarrollo cívico y moral, y nos ha llevado a ser una república cubierta de corrupción. ¹

¹ FIGUEROA, Agustín. Opinión, 21 de febrero del 2016. Descargado y consultado el día 17 de enero de 2019, “La corrupción viene desde Colón”, <https://diariocorreo.pe/opinion/la-corrupcion-viene-desde-colon-655133/>

Es evidente el crecimiento de los actos de corrupción en las instituciones públicas, la corrupción en nuestro país ha crecido exponencialmente, porque no se aplica la ley y casi nunca se castiga a los corruptos, porque se les solapa, incluso en algunos casos se les protege por intereses políticos o económicos.² Sin cambios estructurales y modificaciones en leyes, en la rendición de cuentas, control interno efectivo y el combate a la impunidad, es difícil reducir el cáncer conocido como corrupción que cada día es más persistente en las instituciones públicas de México.

Es importante mencionar que en México la ineficacia en la aplicación correcta de dichos procesos, no ha sido del todo buena, ya que la irresponsabilidad, el capricho, la ilegalidad, la corrupción y la falta de honradez son vicios que desde un punto jurídico no han sido combatidos de manera eficaz.³

Por tal motivo nuestra reflexión se orientó principalmente en el estudio y análisis del proceso administrativo y penal que se originan al momento de la comisión de un acto de corrupción, ya que no existe el compromiso de las autoridades en la aplicación real de los procedimientos establecidos en nuestras leyes para sancionar las faltas y delitos de corrupción.

Las leyes son muy buenas, el problema es que en México nunca pasa nada, la sociedad no le exige al gobierno cuentas claras, no se exige que los organismos encargados de la fiscalización de los recursos federales y estatales persigan y sancionen a los servidores públicos que se corrompen obteniendo un beneficio en perjuicio de la sociedad con actos de corrupción, estos servidores deben ser sancionados acorde al daño que hayan causado. La corrupción en el interior de las administraciones públicas genera un

² MEJÍA, Ulises. *“Corrupción e impunidad, los grandes males de México”*. La Jornada Zacatecas. Octubre 27.

³ BAUTISTA, Oscar. *“La ética y la corrupción en la política y la administración pública”*. Tesis de maestría. Universidad autónoma del estado de México. Abril de 2005. P. 9

derroche de recursos, ineficacia en el cumplimiento de las metas, así como deficiencia en la prestación de servicios.⁴

Las leyes han dejado de ser una herramienta para castigar o prevenir los actos de corrupción y se han convertido en herramientas que permiten, por llamarlo de una manera coloquial “robar” y salirse por la tangente, sin tener una sanción acorde al daño que le causan a la sociedad, las leyes han sido creadas por quienes actúan deshonestamente, hasta llegar al grado de conocer a la perfección la manera en que justificarán sus actos. Como bien lo refiere Marques de Sade *la ley solo existe para los pobres; los ricos y los poderosos la desobedecen cuando quieren, y lo hacen sin recibir castigo porque no hay juez en el mundo que no pueda comprarse con dinero.*⁵

Como ya se abordó, la corrupción no es un problema nuevo que se haya dado a principios del siglo, es un tema que se ha dado en todas las épocas de la historia de la humanidad; es un fenómeno que se presenta no sólo a nivel nacional sino a nivel mundial y en diversos ámbitos como el económico, político, administrativo y social; es por ello que actualmente se presenta mayor interés por combatirla. Cabe destacar que, desde el punto de vista normativo las leyes e instrumentos jurídicos internacionales constituyen el aspecto jurídico fundamental en el combate a la corrupción, es por ello que fueron abordados de manera específica.

Frente a este escenario, una de las cuestionantes fue, ¿Cuál es la importancia y necesidad de un estudio de casos específicos, procedimientos y la comparación de nuevos mecanismos positivos en el ámbito público? A esta pregunta, pudimos afirmar que la importancia de analizar dichos temas, radica en el aportar nuevas armas a favor de la sociedad para no permitir que la impunidad siga siendo un acto constante en México, no es posible continuar

⁴ *Ibidem*

⁵ Frases y Citas Célebres de Marqués de Sade, 2003. Descargado y consultado el día 10 de febrero de 2018. <https://akifrases.com/autor/marqu%C3%A9s-de-sade>

exhibiendo, pero no persiguiendo a quienes en lugar de llenar sus bolsillos de dinero provenientes del erario público deberían estar cuidando el bien común y manejando los recursos económicos de la sociedad con transparencia.

Cuando se habla de los problemas sociales a los que nos enfrentamos hoy en día como la corrupción, la impunidad y la ausencia de la efectiva aplicación de los mecanismos con los que cuentan los organismos encargados de investigar, perseguir y sancionar los actos de corrupción, se observó la necesidad de crear un cambio; se necesitan implementar nuevas políticas públicas en contra de la corrupción, así como reforzar los procedimientos tanto administrativos, penales, como los fiscales, esto con la finalidad de no permitir que las corrientes del poder, las relaciones políticas, el soborno, la carencia de legitimidad de las leyes, entre otros, pudieran influenciar a favor del servidor público que cometa el acto deshonesto en contra del erario público y de esta manera quede completamente impune su actuar.

En México es fundamental conocer las leyes desde un punto en el que nos permitan usarlas en beneficio de la sociedad y no en perjuicio de ellas. Las leyes son perfectas, la imperfección viene en el momento de su aplicación y en este caso, mucho más imperfecto es el modo de aplicación cuando se habla de personas que tienen influencias tanto políticas como económicas sobre quienes tendrían que aplicar las leyes con todo el peso y en completa observancia del bien común.

El reto es lograr que cada servidor público, responda por los actos de corrupción que cometa, que sepan que la sociedad no permitirá más actos deshonestos y mucho menos continuar con el daño al erario público que constantemente agobia a la administración pública, no se debe consentir que el desconocimiento de la ley nos haga seguir siendo permisivos con aquellos que le roban al pueblo a manos llenas y a simple vista de la sociedad, las redes de la corrupción han alcanzado a todos los niveles de gobierno, a

consecuencia de ello, la sociedad ha dejado de creer en los órganos de gobierno encargados de perseguir los delitos o faltas administrativas.

Ahora bien, por cuanto a la delimitación de esta investigación, el análisis se enfocó a los ámbitos material, temporal y espacial conforme a lo siguiente:

Delimitación material: por cuanto a su estudio se encuentra localizado en el Derecho Público, en particular dentro de la administración pública. Una vez enfocada la corrupción como un problema institucional derivado de la ausencia de controles y vigilancia sobre los responsables de tomar decisiones y de administrar recursos públicos y privado, se procuró centrar la investigación firmemente en la corrupción administrativa que existe en todo el aparato administrativo de México y en la ausencia de mecanismos efectivos tanto para su combate como para su prevención.

El tema de investigación se limitó en el estudio de las conductas y hechos de corrupción contempladas en las leyes aplicables en México, entre otras acciones que influyen en la falta de transparencia del sistema público en México. Se analizaron los organismos fiscalizadores, su autonomía, sus normas de auditoría, los nuevos sistemas y procedimientos anticorrupción, que vienen aparejados con las recientes reformas constitucionales y sus leyes accesorias con relación al tema estudiado.

Siendo abordado desde una perspectiva meramente procesal, esto debido a que fueron analizados conceptos, teorías y medidas de actuación relacionadas con el procedimiento administrativo y penal, el cual toma principal relevancia dentro del tema, ya que para comprender la ineficacia e impunidad consecuente de los actos o hechos de corrupción, es necesario tener clara la acción y los tipos de procesos a los que deben ser sometidos los funcionarios que incurran en los principios rectores del servicio público.

Delimitación temporal: el presente trabajo de investigación parte desde el año de 1982 debido a que, es en este año cuando se ve aplicado el esfuerzo que desde años anteriores se habían dedicado para que la fiscalización superior en México tuviera un nuevo ordenamiento jurídico y existiera una entidad fuerte y moderna para hacerse cargo de funciones de prevención, atención y seguimiento de conductas corruptas, en el caso en particular nos referimos a la creación de la hoy Secretaría de la Contraloría. Así como, la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000, bases legales con las cuales se crea la Auditoría Superior de la Federación. De igual manera se analizaron los años consecutivos hasta llegar a la fecha actual, abarcando todas las modificaciones y nuevas leyes surgidas con motivo del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

Delimitación espacial: el espacio geográfico que comprende nuestro objeto de estudio, es dentro del ámbito nacional y estatal, ya que se examinó el problema desde las Instituciones federales hasta las instituciones de carácter estatal donde se propuso aplicar el tema de estudio. De igual manera, a lo largo de la investigación se hizo la indagatoria y el estudio de casos concretos de organismos tanto federales como estatales, los cuales nos ayudaron a tener una visión más amplia y clara respecto a los procedimientos que pueden surgir cuando un servidor público comete una falta administrativa o en su caso un delito contemplado en el Código Penal Federal y así una vez que conocimos dichos procedimientos, partimos de esos supuestos para evidenciar las fallas en los sistemas anticorrupción y plantear así nuevas propuestas.

Lo anterior con la finalidad de demostrar la nula eficacia de los mecanismos de control existentes para la efectiva prevención o sanción de los actos de corrupción, la labor del servidor público debe encontrarse estrictamente apegada a lo que establecen las leyes para que los procedimientos para hacer efectivas estas leyes sean aplicados de manera

recta y efectiva, visualizando y dando a conocer las salidas alternas y la ineficacia en los sistemas, mediante su análisis, para así lograr perfeccionar cada uno de esos mecanismos, así como especificar la propuesta para garantizar que las conductas típicas y muy conocidas dejen de llevarse a cabo o mínimo sea más difícil lograrlo, por el fortalecimiento del uso del conocimiento aplicado en reformas para impedir actos de corrupción, tal como lo afirma el Autor Daniel Montero, al afirmar que, en relación con el cambio político. Los conflictos entre derecho y política ocurren generalmente en situaciones en las que no corren parejas la actualización del derecho la política, y cuando las expresiones de la élite gobernante encargadas de reformar el texto de la ley, obstaculizan o desatienden esta función, creando un desajuste entre ambos escenarios.⁶

Cabe destacar que se tuvieron por objetivos tanto generales como específicos los siguientes:

Objetivo general: en la práctica, se propuso mediante el estudio, análisis y crítica de los casos reales prácticos; nuevos procedimientos, reformas en los manuales de organización de los órganos de fiscalización, así como mayor peso en las auditorías, en otras palabras, un nuevo paradigma del control interno, modificación en algunas leyes aplicables en la materia de corrupción en México, así como, nuevos mecanismos e instrumentos para prevenir y disminuir la corrupción dentro de la administración pública en México, para de esta manera hacer efectivas las leyes en su aplicación de una manera real y no simplemente retórica, el objetivo general sin lugar a duda fue prevenir y combatir ampliamente a la corrupción, reforzando y aportando nuevas modificaciones a los instrumentos y mecanismos que son utilizados por las autoridades fiscalizadoras y sancionadoras.

⁶ MONTERO, Zendejas Daniel. *“Derecho Constitucional Comparado”*, Editorial Porrúa, México 2006, P. 145.

Objetivos específicos:

- Exposición de los aspectos teóricos y principales exponentes doctrinarios.
- Ahondar los conceptos fundamentales, que nos fueron útiles a lo largo de la investigación, así como el estudio de la metodología que nos llevó a concluir el tema de estudio.
- Estudio de las diferentes autoridades con facultades para la prevención, investigación y sanción de faltas administrativas y de delitos por hechos de corrupción.
- Análisis de los diferentes procedimientos relacionados con actos cometidos por servidores públicos.
- Realización de un análisis, estudio y crítica de los casos reales prácticos, procedimientos, nuevas leyes y modificaciones a leyes en materia de corrupción en México, para demostrar la necesidad de reforzar los procedimientos que ya se llevan a cabo, así como la implementación de nuevos mecanismos útiles para el combate a la corrupción y de esta manera se evitar a toda costa la impunidad y que los actos sigan siendo aplicados en la práctica.
- Formulación de propuestas que generan cambios significativos para erradicar las malas prácticas dentro de la administración pública, referente a mejorar el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas eficaz de todo aquel que se encuentre ejerciendo un puesto dentro de la administración pública.

Es menester señalar en este apartado la hipótesis que le dió sustento a la investigación, misma que está compuesta de la siguiente interrogante:

¿Las nuevas políticas contra la corrupción, los mecanismos de prevención, el estudio de las leyes y la implementación de nuevos procedimientos para evitar la ineficiente aplicación de las leyes, son realmente

una forma de disminuir las malas prácticas dentro de la administración pública?, ¿Por qué es necesario y por qué es de suma importancia reforzar tanto los procedimientos como los mecanismos actuales, para prevenir futuros actos de corrupción?

En el presente trabajo de investigación se exponen los métodos y técnicas de investigación utilizados con el objetivo de obtener información la cual permite deducir conclusiones y recomendaciones aceptables, para poder brindar una propuesta considerablemente de suma importancia. El tema a desarrollar tuvo un enfoque desde una dimensión “Empírico-Cuantitativa”, ya que la investigación abordó la caracterización de la problemática en un ámbito específico (administración pública), el comportamiento estadístico, los casos reales de corrupción, procedimientos iniciados tanto administrativos, fiscales y penales por hechos de corrupción administrativa, cometida específicamente por servidores públicos, entre otros. De igual modo la descripción y evaluación de las determinantes consecuencias que la corrupción provoca en el ámbito de la gestión pública.

Por cuanto a la metodología, se emplearon los siguientes métodos de investigación:

Método deductivo: debido a que la investigación partió de un proceso deductivo, el cual va de lo general que representará a un grupo específico (servidores públicos, autoridades correlacionadas con la corrupción administrativa, tanto en la prevención, su investigación, sustanciación y la sanción), a lo particular que es representado por la propuesta, lo cual posibilita abordar lo desconocido a partir de lo conocido, concluir desde principios generales, consistentes y de gran fuerza lógica; como todo camino de una investigación cuantitativa.

Método teórico: respecto al método teórico se hizo uso de teorías tanto procesales como teóricas, las cuales nos señalan la importancia de la

prevención y del procedimiento eficaz para garantizar el apego de los servidores públicos a la ley y sancionar a quienes no lo hagan.⁷

Método sociológico: este método nos es útil, debido a que en el momento de hablar de una serie de elementos que generan desconfianza dentro de la sociedad, así encontramos que la impunidad, la corrupción y la simulación han sido obstáculos para generar la armonía que se necesita dentro de la sociedad, en el desarrollo del país. Esto es el resultado que, entre otras cosas, ha derivado en un ejercicio discrecional del poder, ha generado desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y la actuación de las autoridades.⁸ Por este motivo entendimos que efectivamente existe un problema social y este debe ser estudiado para su solución.

Método de observación: se percibió directamente el objeto de estudio en sus condiciones naturales o habituales de manera intencionada, sin provocar o manipular algún aspecto o variable. Se desarrolló la investigación en el escenario natural en donde ocurre el fenómeno o en donde se desenvuelven los sujetos. De acuerdo con la participación del observador y la forma en que se realiza, la observación fue: no participante o externa, ya que el investigador no formó parte del grupo social a estudiar y realizó la observación desde afuera, con una vertiente: De manera directa o abierta, con conocimiento de los observados.

Ahora bien, por cuanto a las técnicas de investigación, fueron establecidas y utilizadas las siguientes:

Investigación propositiva: ya que el estudio comprende la elaboración de una propuesta que tiene como principal objetivo el estudio, análisis y crítica de los casos reales prácticos, procedimientos, nuevas leyes y modificaciones a

⁷ CABRERA Dircio, Julio. *Estado y justicia alternativa*. Ed. Coyoacán. México D.F., 2012, P. 38.

⁸ *Ibidem*, P. 20.

leyes en materia de corrupción en México, nuevos mecanismos para prevenir y disminuir la corrupción dentro de la administración pública en México, así como hacer efectivas las leyes en su aplicación de una manera real y no simplemente retórica.

Investigación bibliográfica: debido a que esta investigación se realizó a través de la recopilación de información literaria relacionada con el tema: libros, publicaciones, leyes, tesis, congresos, revistas, así como cualquier documento que proporcionó la información necesaria.

Investigación analítica: porque se han analizado los factores que ocasionan, a pesar de existir mecanismos de control sobre los servidores públicos (políticos, legisladores, funcionarios y, en general aquellos que participan en las instituciones públicas), los escándalos de corrupción.

En relación con el contenido de este trabajo de investigación podemos decir, que éste se encuentra integrado por cuatro capítulos en los que se analizan los siguientes aspectos. El primer capítulo se abordan algunas cuestiones preliminares del problema, analizando, desde un punto de vista crítico, procesal, conceptual y metodológico, aspectos generales del derecho administrativo y penal, así como la introducción al tema del grave problema que enfrenta México en torno a la corrupción y las teorías que le darán sustento a la investigación durante su desarrollo.

De igual forma, por cuanto al capítulo segundo se analiza, la condición en la que nos encontramos como país frente a la corrupción, estudiados tanto el marco constitucional de las estrategias actuales en el combate a la corrupción como los esfuerzos anticorrupción que se han venido desarrollando a lo largo de la historia, por cuanto a mecanismos, normatividad y marco institucional, así mismo se hace una cuantificación y análisis de los datos sobre el estado actual de la corrupción en el Estado mexicano, y del actual sistema de responsabilidades que se ha venido aplicando, por último se analiza al

poder como mecanismo de obstrucción de la justicia aparentado con conclusiones del mismo.

Dentro del capítulo tercero aunamos meramente en el escenario institucional y legal actual en el que nos encontramos como país y la forma en la que son aplicados estos mecanismo y procesos dando frente a la existencia de algún acto de corrupción, lo anterior lo estudiado mediante la explicación del Sistema Nacional Anticorrupción y sus leyes tanto federales como locales aplicables en México, sus leyes complementarias y la relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Penal, de igual manera se especifica de manera detallada las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de acuerdo a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su fundamento constitucional, como los delitos de corrupción cometidos por servidores públicos, establecidos en el Código Penal Federal, las autoridades competentes para la investigación, sanción y ejecución de los actos de corrupción y la imposición de sanciones.

Finalmente, en el capítulo cuarto nos enfocamos principalmente en las propuestas y las consideraciones finales, pretendiendo la construcción crítica y propositiva para la solución parcial del problema, de forma que estas nos permitieron evidenciar la falta de regulación en la materia y la ausencia de primordialidad que ha tenido el gobierno frente al problema planteado. Fue necesario delimitar la investigación a la corrupción administrativa la cual como se explica en el marco conceptual, se entiende que los actos que cometen los servidores públicos dentro de la administración pública a la orden de sus funciones devienen de una ausencia de mecanismos capaces de evitar la impunidad y combatir cabalmente la corrupción.

Por todo lo anterior expuesto, hacemos mención a la idea de los gobernantes, la cual sólo podía esperar el acatamiento de los súbditos mientras estos quedas ligados a la verdad de una forma cualquiera, ya fuera

mediante la fe o la superstición. Esto sólo puede tener éxito en la práctica mientras su cinismo no se ha descubierto por las uvas. Lo que Maquiavelo descubrió y público (y quedó relegado más tarde, por la tendencia ocultar los intereses arbitrarios del poder), es sólo en una parte de la manifestación del fenómeno; es decir, el ejercicio del poder por el poder mismo.⁹

Cabe destacar que a lo largo de la investigación fueron resaltados los avances y las múltiples reformas que el gobierno mexicano ha realizado como medidas de prevención y erradicación de las conductas corruptas, no obstante surgió una interrogante; ¿Se deberá fortalecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el combate a la corrupción o cuales son las leyes que deberán ser reformadas?; además si se agrega el hecho de que el fenómeno objeto de investigación se ha arraigado en la vida social hasta el grado de que la mayoría de los servidores públicos se ven involucrados en estas acciones resulta otra interrogante; ¿Será que las leyes han sido establecidas para beneficiar a las corrientes del poder?.

⁹ MONTERO, Zendejas Daniel. Op. Cit. P.145.

CAPÍTULO I

CONCEPTUALIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

*Se puede engañar a parte del pueblo
parte del tiempo, pero no se puede engañar a
todo el pueblo todo el tiempo.*

Abraham Lincoln

SUMARIO: I.1 Consideraciones previas. I.2 La corrupción como afectación en el funcionamiento de la democracia y el Estado de derecho, I.3 El fenómeno de la corrupción y la impunidad grave en México. I.4 La corrupción como un indicador de un mal gobierno. I.5 Aspectos teóricos y conceptuales relevantes en el estudio del fenómeno de la corrupción dentro de la administración pública en México. I.6 Marco conceptual. I.6.1 Configuración sobre el concepto de corrupción. I.6.2 Enfoque de análisis sobre la corrupción administrativa. I.6.3 La acción como principal acto de iniciación del proceso y justicia administrativa. I.6.4 Distinción entre proceso y procedimiento administrativo iniciado por motivo de actos de corrupción por parte de servidores públicos. I.6.5 El servidor público como principal parte actora responsable en un acto de corrupción administrativa. I.7 Marco teórico. I.7.1 La teoría de la acción y de la responsabilidad, así como su exigibilidad en los actos de corrupción. I.7.2 La teoría de la burocracia como cúspide del sistema administrativo mexicano. I.8 Marco metodológico. I.8.1 Enfoque de la investigación jurídica. I.8.2 Métodos y técnicas de investigación. I.8.2.1 Métodos empleados en la investigación. I.8.2.2 Técnicas de investigación, I.9 Conclusión capitular.

I.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Podemos explicar a la corrupción administrativa como un problema completamente institucional derivado de la ausencia de mecanismo, controles y vigilancia efectiva sobre los responsables de tomar decisiones y de administrar recursos públicos pertenecientes al erario del gobierno, por este motivo es importante centrarse en el fortalecimiento de los mecanismos de

transparencia, los cuales se retornan el medio idóneo a través del cual los gobernantes, informan a la sociedad y a las autoridades fiscalizadoras el desempeño y acciones que realizan como servidores públicos, los cuales a su vez sirven como “termómetros” de evolución que utilizan los ciudadanos frente al desempeño de sus autoridades.¹⁰ Es preciso reconocer los avances que México ha realizado en la implementación de medidas rigurosas para combatir la corrupción, sin embargo, estos no han sido suficientes para combatirla o en su caso disminuirla, quedan muchas acciones pendientes para emprender y dar continuidad en materia de prevención y combate la corrupción, lo hasta ahora realizado es sin duda el inicio y sustento de nuevas medidas que fortalecerán el eficiente y racional uso de los recursos públicos.

El tema se abordará desde una perspectiva meramente procesal, esto debido a que se analizan conceptos, teorías y medidas de actuación relacionadas con el proceso administrativo, el cual toma principal relevancia dentro del tema, ya que para comprender la ineficacia e impunidad consecuente de los actos o hechos de corrupción, es necesario tener clara la acción y los tipos de procesos a los que deben ser sometidos los funcionarios que incurran en los principios rectores del servicio público.

La presente investigación, tiende a centrarse concretamente en la corrupción administrativa que existe en México, en el estudio de las conductas y hechos de corrupción contempladas en las leyes aplicables en México, entre otras acciones que influyen en la falta de transparencia del sistema público en México, los organismos preventivos, investigadores y sancionadores, así como los procedimientos que surgen de las conductas cometidas por actos de corrupción.

¹⁰ ORIHUELA Bárbara. “*Derecho y buen gobierno*”, 1° edición, LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2018, P. 143.

Aunado a las ideas planteadas y la situación del país con referencia a la corrupción administrativa, podemos señalar que es fundamental dar prioridad a éste mal debido a que la corrupción genera ineficiencia en la administración de los recursos públicos, lo cual impacta desfavorablemente en el desarrollo económico y social en los Estados, por lo que es necesario que se adopten medidas en materia de simplificación administrativa que eleven en mayor medida la calidad del seguimiento y los procedimientos que las autoridades deben llevar a cabo en el caso de existir actos de corrupción por parte de servidores públicos.¹¹

Elegimos a la corrupción, donde se ven envueltos la gran mayoría de servidores públicos como tema de análisis, visto que sus efectos son completamente negativos en el desarrollo de los Estados, así como en razón del impacto que ésta tiene en la vida cotidiana de la ciudadanía. El estudio de la corrupción es complejo, pues tiene múltiples orígenes y consecuencias y requiere ser abordado desde una perspectiva multidisciplinaria, considerando aspectos de orden social, procesales, psicológicos, éticos y legales;¹² es por ello que como inicio de ésta investigación conviene subrayar y delimitar concretamente el tipo de corrupción que será estudiada, que en el caso específico será la corrupción administrativa, asimismo señalar a los sujetos que serán analizados y relacionados en la presente, que en efecto, serán únicamente los actos de corrupción cometidos por servidores públicos, tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal;

Por último, en consecuencia a lo anteriormente planteado, es fundamental señalar los tipos de procedimientos administrativos, penales y fiscales que las autoridades llevan a cabo para prevenir, investigar e incluso sancionar a los servidores públicos que cometan actos de corrupción, a la par

¹¹ *Ibidem* P. 1.

¹² EGIA, Alicia. *Op. Cit.*, P. 2.

con las acciones que deben ser ejercidas y aquellas que han sido emprendidas en México en los últimos años, así como la ausencia de mecanismos efectivos tanto para su combate como para su prevención, lo cual será abordado a lo largo del proyecto de investigación, puesto que, éstos mismos son aquellos que le dan vida o esencia a nuestro trabajo.

I.2 LA CORRUPCIÓN COMO AFECTACIÓN EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO

En relación con el tema de estudio, se desea subrayar de primera cuenta que, en México, existe un grave problema respecto a los alto índices de corrupción dentro de la administración pública, grave en el sentido de que dentro de las políticas públicas lo encontramos como un tema de interés social, pero de nulo interés político, el cual a la fecha ha sido un tema secundario dentro de la agenda política nacional. Es necesario recalcar que en esta investigación será estudiada la corrupción como un problema meramente político, pero que afecta a todos los órdenes de gobierno o espacios vitales para un buen funcionamiento del Estado.

La corrupción en el país, es un concepto amplio completamente maltratado y que, por la falta de especialidad en su tratamiento, es percibida, sobre todo en los tres niveles de gobierno de la administración pública, dicha conducta, conlleva a un deterioro puesto que, son mayores los hechos de corrupción cometidos, a pesar de los instrumentos legales aprobados para acabar con este flagelo.¹³ La incorrecta organización de la administración pública, la falta de profesionalismo de los servidores públicos, el desconocimiento de los ciudadanos de sus derechos, la ausencia de transparencia y de rendición de cuentas eficaz, las deficiencias legales o

¹³ RUFFNER, Gloria. *“Corrupción, ética y función pública en el Perú”*, Quipukamayoc, Revista de la Facultad de Ciencias Contables, Vol. 22, N° 41, UUMSM Lima Perú, 2004, ISSN: 1560-8103, P. 60.

reglamentarias en las leyes que la previenen o la sancionan, así como la debilidad de los mecanismos de control y de supervisión de la administración pública, han dado pauta a su máxime crecimiento y sus altos índices en la actualidad.

Cabe resaltar, que si han existido modificaciones, implementaciones y políticas públicas nuevas en el Sistema Jurídico Mexicano, impulsadas en los diversos sexenios de manera secundarias desde 1982, mismas que promueven la modernización de la administración pública con la intención de reducir la corrupción, pero habría que decir también que ninguna de estas ha tenido la profundidad suficiente, ya que no sólo es necesario la implementación de estas políticas secundarias, sino es importante dentro del combate a la corrupción el cambio en la apreciación del fenómeno, tanto políticamente como jurídicamente.¹⁴

Administrativamente el país, como en otros campos sigue la ruta del gradualismo,¹⁵ con la misma esperanza o creencia de que el cambio ocurrirá o debe ocurrir mágicamente en forma de pasos graduales, con el simple hecho de proponer como ya ha sido mencionado políticas o mecanismo para disminuir la corrupción, cuando no es simplemente proponer, sino por el contrario, un problema de esta índole tiene la necesidad de contar con un seguimiento delicado, ya que la corrupción como fenómeno no es sólo un problema delictivo, también es un problema político y social que le corresponde a la administración pública atenderlo de manera constante y no sólo gradual. El sistema anticorrupción adolece de un gran problema al no poder enfrentar muchas de las manifestaciones de la corrupción. En ese sentido, se han producido en varios casos emblemáticos de corrupción, actuaciones fiscales o judiciales sin la debida fundamentación o como

¹⁴ MÉNDEZ, Ricardo. *“Lo que todos sabemos sobre la corrupción”*, UNAM, Instituto de Ciencias Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 151, México, 2010, P. 73.

¹⁵ *Ibídem* Pp. 57- 58.

concepción arbitrariamente hipergarantista que desnaturaliza los principios del proceso y favorece la impunidad de estos casos.¹⁶

Se entienden los efectos de la presente investigación como la inobservancia de la legislación, por parte de aquellos funcionarios públicos que se encuentran desempeñando un puesto público en posición de garantes de la aplicación efectiva de la misma.¹⁷ Me resulta de interés particular el desarrollo de la presente investigación, pues en el desarrollo de la misma iremos acrecentando nuestro conocimiento acerca del funcionamiento del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país, su marco jurídico regulatorio, los tipos de responsabilidad a que se encuentran sometidos los servidores públicos, los órganos encargados de determinar esas responsabilidades, así como los procedimientos para ello y las acciones que deben ser aplicadas.¹⁸

Los motivos que nos han llevado a abordar esta problemática son firmes y claros, tomando en consideración que la corrupción genera un impacto sumamente negativo en la consolidación de la democracia y de la gobernabilidad de un estado de derecho, además que subvierte las garantías de los ciudadanos, evadiendo el respeto a los derechos humanos y en la ética ciudadana. Es importante configurar el problema de la corrupción como un fenómeno que presenta un carácter permanente: “la corrupción es algo que existe siempre, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo en el que pensemos”.¹⁹

Los actos y hechos de corrupción son prácticas perniciosas, que merecen un estudio detallado y adecuado de los problemas que generan, así

¹⁶ RUFFNER, Gloria. *Op. Cit.* P. 60.

¹⁷ BARAHONA Pablo. “*Corrupción e impunidad: correlaciones e implicaciones*”. Editorial Jurídica Continental. San José, 2004, P. 60.

¹⁸ HURTADO, Alfredo, “*El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición, México, 2015. Pp. 137 y 138.

¹⁹ MÉNDEZ, Ricardo. *Op. Cit.*, P. 212.

como de los mecanismos adecuados jurídicamente para controlarlos. No podemos dejar de lado que, en nuestro país, la corrupción es vista por la ciudadanía y los mismos servidores públicos como una acción cotidiana, un quebrantamiento estándar del funcionamiento normal de las instituciones, incluso como hechos propios de la idiosincrasia nacional. Esto evidentemente afecta la confianza del ciudadano en sus instituciones; además, pervierte la ética pública, promoviéndose una moral laxa y una actitud pasiva.²⁰

De manera general, la corrupción afecta negativamente al funcionamiento de la democracia y el estado de derecho pues daña la igualdad política y el bien común. Algunas investigaciones señalan a la corrupción como una de las variables causales de tal fenómeno de desafección, pues erosiona la confianza en el gobierno y la legitimidad de las instituciones políticas.²¹ (...) No vivimos en un estado de excepción, pero tampoco en un estado de derecho sin decepción. En esto, pero no en aquellos; aquí, pero no allá; con éste, pero no con aquel; esta vez, pero no todas; rigen la arbitrariedad disfrazada de cumplimiento de la ley.²² Los corruptos son delincuentes que no tienen necesidad de huir de nada. Nadie les agarra cuello. Están más allá de algún inexorable envilecimiento, aunque algún juez molesto los haga comparecer para una cierta denuncia. Es una incomodidad, pero finalmente no ocurre nada.²³

I.3 EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD GRAVE EN MÉXICO

La corrupción es un mal presente en todas las formas de organización política, en el ámbito público la corrupción y su combate es un tema

²⁰ RUFFNER, Gloria. *Op. Cit.* P. 59.

²¹ *Ibidem* P. 61.

²² ZAID, Gabriel. “*Adiós al PRF*”, México, 2010, Ed. Océano, P. 50.

²³ NEUMANN, Elías. “*La pobreza y la corrupción deslegitiman a las Democracias incipientes, a la ley penal y a los Derechos Humanos*”, en “Libro Homenaje a Isidoro de Benedetti”, Buenos Aires, 1997, P. 362.

fundamental ya que tal situación cobra relevancia en un país como México, que tiene un pasado y presente plagado de escándalos de esa índole. Es evidente el crecimiento de los actos de corrupción en las instituciones públicas, hoy en día la corrupción es concebida como un mal que se compone de una serie de actos indebidos por parte de personas encargadas (servidores públicos) de desempeñar funciones específicas en organismos y entidades paraestatales y federales públicas, los cuales obtienen un beneficio adicional que es ilegal e ilegítimo, con el añadido y la gravedad de que sus hechos afectan de manera directa a la ciudadanía.

Como es de nuestro conocimiento, un estado democrático y social de derecho basa su fundamento en una constitución,²⁴ la cual a la fecha los políticos han dejado de observar y de respetar pese a que, en un estado de derecho, la constitución debe garantizar todos los derechos, tanto objetivos como subjetivos, en el que se aplique como fin la justicia a partir del principio de legalidad en todas las etapas del procedimiento donde exista un derecho de defensa justo.²⁵

Tal pareciera que la presión internacional, así como el gran activismo de las víctimas (la sociedad misma), son rebasados por la falta de interés que muestra el Estado mexicano ante la problemática de la corrupción y sus escándalos.²⁶ Los datos derivados de las auditorias no dejan mentir, pues no se podrá ya negar una realidad con cifras manipuladas, con las cuales las autoridades se jactan de que han bajado los índices de incidencias, cuando de las autoridades se refleja ineficacia y mayores actos de corrupción tanto en el manejo del presupuesto como en la operatividad y cumplimiento de las metas

²⁴ REYES, Ladislao Adrián y GONZÁLEZ, Juan de Dios. “*Derecho, educación y administración de justicia: el consejo de menores*”, en: Revista de la Facultad de Derecho de México, 2005, Núm. 244, México. P. 195.

²⁵ REYES, Ladislao. “*Seguridad Pública, presupuesto y derechos humanos*”. Editorial Fontamara. México, 2016. P. 14.

²⁶ CRUCES, Diana. *Op. Cit.* P. 39.

programadas.²⁷ Es evidente el incremento de los actos de corrupción en las instituciones públicas.

La corrupción en nuestro país ha crecido exponencialmente, debido a que no se aplica la ley y casi nunca se castiga a los corruptos, porque se les solapa, incluso en algunos casos se les protege por intereses políticos o económicos.²⁸ Sin cambios estructurales y modificaciones en leyes, en la rendición de cuentas, control interno efectivo y el combate a la impunidad, es difícil reducir el cáncer conocido como corrupción que cada día es más persistente en las instituciones públicas de México. Es importante mencionar que en México la ineficacia en la aplicación correcta de dichos procesos, como es notorio, no ha sido del todo buena, ya que la irresponsabilidad, el capricho, la ilegalidad, la corrupción y la falta de honradez son vicios que desde un punto jurídico no han sido combatidos implacablemente.²⁹

Existen casos extremos de corrupción que han salido a la luz y no pueden pasar desapercibidos, casos emblemáticos que han desacreditado la imagen de los servidores, como de las instituciones públicas generando que la ciudadanía pierda la confianza en sus gobernantes. Por ejemplo, la encuesta realizada por el Barómetro de Confianza Edelman, organismo que se encarga de encuestar a decenas de miles de personas en docenas de países sobre su nivel de confianza en los negocios, los medios de comunicación, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONG), este año nos ha demostrado la falta de confianza en las personas en puestos de liderazgo y que desempeñan un cargo dentro de la administración pública: el 71% de los

²⁷ GONZÁLEZ, Héctor. *“Seguridad Pública, presupuesto y derechos humanos”*. Editorial Fontamara. México, 2016, P. 14.

²⁸ MEJÍA, Ulises. *“Corrupción e impunidad, los grandes males de México”*. La Jornada Zacatecas. Octubre 27, 2017.

²⁹ BAUTISTA, Oscar. *“La ética y la corrupción en la política y la administración pública”*, *Op. Cit.* P. 9.

encuestados afirmaron que los miembros del gobierno no son creíbles o sólo algo creíbles.³⁰

La corrupción le cuesta a los hogares mexicanos \$27,500,000 (veintisiete mil quinientos millones de pesos) al año; el Foro Económico Mundial (FEM), dio a conocer en 2010 que el costo de la corrupción en el país equivale a 9% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que las empresas distribuyen hasta 10% de sus ingresos en sobornos.³¹ Ahora bien, una vez analizado el problema y especificado el daño que la corrupción causa en México y la importancia de su estudio, se debe aclarar la necesidad de la creación de una herramienta útil para conocer de manera general y específica los procedimientos y los sistemas encargados de castigar actos de corrupción o bien, sistemas para prevenirlos.

Es menester destacar que, a lo largo de la investigación, se desarrollará un estudio minucioso y de explicación sobre los sistemas jurídicos normativos creados para la tipificación, investigación y sanción de los hechos de corrupción, así como las dependencias y/o autoridades que interfieren y formarán parte del protocolo de investigación y sanciones que pudieren surgir por dichos actos, principalmente administrativas, penales y fiscales. Cabe mencionar, que se pretende que la investigación sea de utilidad de manera académica, de conocimiento general e incluso pueda servir de soporte práctico tanto para la parte sancionadora, investigadora o ejecutora como para cualquier servidor público, en el carácter jurídico que se encuentre, ya sea para prevenir futuras sanciones por actos u omisiones previstas en las leyes de la materia correspondientes, hechos de corrupción o para llevar a cabo una

³⁰ HARRINGTON, Matthew. *“La falta de confianza de la población se extiende a las empresas”*, Harvard Business Review, descargado y consultado el día 23 de octubre de 2017: <http://hbr.es/econom-y-sociedad/399/la-falta-de-confianza-de-la-poblaci-n-se-extiende-las-empresas>.

³¹ BACA, Pedro. *“Los jóvenes mexicanos y la corrupción”*. Contenido número 573, 2011, Pp. 69 -74.

correcta defensa basada obviamente en la protección de garantías individuales.

I.4 LA CORRUPCIÓN COMO INDICADOR DE UN MAL GOBIERNO

Como es de conocimiento, uno de los mayores problemas en México es la corrupción administrativa que impera dentro de las instituciones públicas, donde la falta de transparencia y rendición de cuentas se han vuelto mecanismos que no operan en beneficio de la sociedad y sólo se han convertido en una justificación para hacer parecer que las autoridades se encuentran preocupadas e interesadas en solucionar y combatir a toda costa este mal que impera en la mayor parte de las instituciones, sin embargo, el hecho de que existan estas últimas no significa que exista una sanción para quien hizo uso de sus facultades para abusar de la confianza del pueblo y del cargo conferido por éste, dañando y deteriorando el erario público, asimismo no existe un verdadero desempeño eficaz de las instituciones gubernamentales relacionadas con el tema.³²

El sistema anticorrupción instaurado en México, es una de las falacias más graves e indignantes que el gobierno mexicano se ha empeñado en propagar a su ciudadanía, misma que día con día se encuentra mayormente con el sentimiento de defraudación e impotencia por los altos índices de impunidad efectuados a favor de todos aquellos que forman parte de la extensa red de corrupción que impera en el país haciéndole daño al mismo, dicha impunidad versa sobre el deber ser y se efectúa cuando las sanciones que deberían ser emitidas a quienes en su carácter de servidores públicos, cometieren algún acto de corrupción, mismas que no son aplicadas con el rigor y la verdadera observancia de las leyes aplicables en la materia.

³² GONZÁLEZ, Héctor. *Op. Cit.* P. 7.

Hoy en día a pesar de todos los esfuerzos dogmáticos, académicos, legislativos y de los nuevos mecanismos implementados en las acciones preventivas, de investigación y de sanción establecidos en México, nos damos cuenta que es necesario proponer alternativas de solución que logren contribuir a la disminución de la totalidad de actos de corrupción que se cometen a diario en el servicio público, ya que de las evidencias expuestas no se han tenido frutos positivos.

La política mexicana se ha preocupado en mayor medida a tratar de alentar a la ciudadanía para creer en las autoridades que se encuentran a cargo de instituciones u organismos públicos con su única finalidad de aumentar e incentivar la confianza en la sociedad, implementando reformas tanto constitucionales, como a las leyes administrativas, fiscales y penales, las cuales, sólo han logrado engañar a la ciudadanía haciendo parecer que al gobierno le importa combatir la corrupción, cuando la realidad es que ninguna de estas implementaciones están siendo efectivas.

La percepción y realidad de nuestro país es que pese a lo anterior, son pocos o nulos los resultados que se dan para frenar los abusos y excesos de impunidad de los servidores públicos así como su participación en actos o conductas delictivas, obligando a modificar, replantear y proponer una mejora y eficiencia en el combate de este mal, ya sea mediante una legislación penal más enérgica o a través de medidas efectivas; concretamente la mediación en materia administrativa donde cabe cuestionar la necesidad de ser implementada en casos específicos de faltas administrativas cometidas por servidores públicos.

En la ciudadanía mexicana, permea la constante idea de que un gobernante puede actuar como delincuente, someter, sobajar tanto al país como a las políticas públicas, engañar y robar al pueblo como si nada pasara y seguir en su cargo sin mostrar ningún tipo de remordimiento por el daño

causado tanto al erario público como a la sociedad misma. México se ha convertido en un imperio maximizado a favor de los servidores públicos, dañando su credibilidad y los principios rectores que exigen los puestos públicos, el poder político ha logrado aventajar sobre las mayorías y ha logrado de igual forma sacudirse cualquier tipo de medida sancionatoria. La administración pública se ha convertido el sitio en donde opera la mayor red de corrupción de aquellos a quienes con respeto llamamos servidores públicos y que más que llamarlos así, deberían ser llamados delincuentes de cuello blanco.

Es increíble creer que los mismos servidores públicos que dañan al erario público de una manera brutal dejen atrás los intereses públicos, el bien común y priorizan sus intereses personales, no puedan hacer frente a sus acciones en contra de la ley por el simple hecho de las corrientes políticas en las que se conducen y debido a la falta de autonomía y compromiso de las instituciones que se encargan de resolver específicamente los delitos o faltas administrativas cometidas por servidores públicos.

El abandono del bienestar público pareciera ser algo normal dentro de la administración pública, la moral negra con la que la mayoría de los servidores públicos se manejan es algo que debe rescindir, la corrupción, la impunidad, la falta de ética en el servicio público y el cinismo indudablemente se ha transformado en la regla esencial de un país de excepciones, donde el poder, el puesto y el dinero, pueden mantenerte lejos de una sanción y en la vil impunidad.

Es reconocido que quienes ocupan un puesto dentro de la administración pública, se encargan de señalar los casos de corrupción obviamente de sus enemistades políticas, de dar golpes burocráticos mediante escándalos periodísticos con la finalidad de escandalizar y así lograr callar los suyos, manteniendo a la ciudadanía lejos de la verdad, el chiste consiste en dar

golpes burocráticos a espaldas de quienes pudieren ser una amenaza, esto con motivo de resultar beneficiados y absueltos. Las instituciones públicas, los sistemas anticorrupción y los mecanismos de transparencia han sido creados para proteger el poder público y no se tiene la responsabilidad objetiva de cumplir lo que las leyes establecen, justamente por estas razones es menester señalar lo que el autor Mandell Creighton en una carta escrita en 1887, remitida a un obispo católico³³ donde él mismo refiere que el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente, dicha carta concuerda con lo descrito respecto a la impunidad, el poder, la corrupción y la falta de interés o control de las autoridades para actuar en apego a las legislaciones, nos demuestra la gravedad del asunto de la corrupción y el absolutismo.

No puedo aceptar su doctrina de que no debemos juzgar al Papa o al Rey como al resto de los hombres con la presunción favorable de que no hicieron ningún mal. Si hay alguna presunción es contra los ostentadores del poder, incrementándose a medida que lo hace el poder. La responsabilidad histórica tiene que completarse con la búsqueda de la responsabilidad legal. Todo poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente. Los grandes hombres son casi siempre hombres malos, incluso cuando ejercen influencia y no autoridad: más aún cuando sancionas la tendencia o la certeza de la corrupción con la autoridad.³⁴

En tal sentido, atendiendo a las consideraciones del autor y partiendo de sus supuestos, afirmamos que al día de hoy a la sociedad ya no le interesa verse involucrada en situaciones de índole de corrupción, ya que a pesar de que en México las leyes anticorrupción son excelentes, el problema radica meramente en que la misma autoridad no le interesa aplicarlas con rectitud, en los casos de corrupción se ejercen influencias, obstáculos y hasta amenazas, alguno de los actos de corrupción son denunciados mediante las

³³ IG, Valem. “*Teoría del Poder, la Ley de Acton y Pitt*”, Editorial Lulú, 2011, P. 37, Versión electrónica: Descargado y consultado el día 13 de junio de 2018: <http://issuu.com/igvalem/docs/teoriadelpoder>.

³⁴ *Ibidem* Pp. 37 - 38

vías que las autoridades anticorrupción establecen, como por ejemplo los buzones de quejas ciudadanas, la interrogante es la siguiente:

¿Qué se encuentran haciendo las autoridades respecto a las quejas ciudadanas? ¿Dónde queda el derecho de la ciudadanía de tener autoridades que respeten las leyes y que se dirijan con honestidad en su labor como servidores públicos y dónde queda la justicia para el pueblo? Porque, si bien es cierto que el deterioro y el daño es al erario público, estos servidores se encuentran afectando directamente a la sociedad, debido a que este fin va encaminado al ejercicio de la función pública y básicamente se entiende como la utilización de la autoridad para obtener beneficios personales violando intereses públicos, ya que, el bien común debería subsistir ante los intereses personales.

La búsqueda de métodos eficaces para combatir la corrupción es esencial para la promoción del desarrollo económico, la calidad de la democracia y la justicia social. Desde un punto de vista estructural, los efectos de la corrupción sobre el desarrollo económico y más sobre un desarrollo económico sostenible, son demoledores. También, influye negativamente en el desarrollo de las instituciones incentivadoras equilibrios eficientes y equitativos.³⁵

I.5 ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES RELEVANTES EN EL ESTUDIO DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Para efecto de poder desarrollar y entender la presente investigación es de suma relevancia contextualizar algunos elementos teóricos y doctrinales que nos permitan tener claro el papel que juega la corrupción dentro de la

³⁵ RUFFNER, Gloria. *Op. Cit.* P. 60.

administración pública.³⁶ Es necesario partir de un marco conceptual y teórico que nos permita adentrarnos a detalle a los procesos, dependencias, autoridades y partes intervinientes en el problema de estudio anteriormente planteado tendientes a sancionar actos de corrupción, para que de esta manera idealizar y mostrar la postura definida en este trabajo de investigación, buscando de este modo facilitar la transmisión del conocimiento que se genere y de la comprensión del mismo.

Lo anterior, con la finalidad de colaborar para la obtención de mejores resultados así como delimitar el tema de manera en que el estudio sea abordado desde una perspectiva meramente procesal, que sea de utilidad para comprender las acciones, los tipos de procesos tanto de defensa, investigación o en su caso de sanción a los que podrían estar sujetos los funcionarios o servidores públicos que incurran en los principios rectores del servicio público y así, exponer las propuestas que den frente al problema planteado en la investigación.

I.6 MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual es aquella construcción o auto proyección mental, por medio del cual se logra hacer entendible la investigación y dar mediante el principio de cada concepto una visión más amplia del alcance del proyecto de investigación.

I.6.1 CONFIGURACIÓN SOBRE EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

La corrupción con referencia al tema de estudio, es uno de los principales conceptos que se configuran ya que de ella nace el trascendental problema administrativo y procesal que se aborda en la investigación, de igual modo influye de manera deductiva, ya que ésta podría ser resumida como la

³⁶ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 75.

interpretación general del tema, la cual irá a la interpretación particular durante la evolución de los diversos procedimientos que resultan de un acto o hecho de corrupción.

Hay que mencionar además, que la corrupción toma relevancia, dado que en el interior de las administraciones públicas se han generado derroches de recursos públicos, tanto humanos, materiales y económicos que dan origen a la existencia de la ineficacia en el cumplimiento de las metas así como de los objetivos plasmados en los programas operativos de cada institución pública, asimismo la ineficiencia en la prestación de servicios y resultados efectivos contemplados dentro de la funcionalidad de un ente público. En primer lugar, la noción de corrupción está vinculada directamente con el nacimiento de las instituciones políticas y en particular con la existencia de los sistemas democráticos. Su consecuencia más relevante es que desembocan en un proceso de exclusión. Pero también existe una relación de funcionalidad entre la corrupción y el modelo económico que se siga.

Así, por ejemplo, la corrupción hace a la naturaleza de la sociedad actual y es la manifestación de la crisis del sistema vigente.

Sobre las bases de las ideas expuestas, recordamos cuando el mismo Maquiavelo llegó a plantear atinadamente en su época afirmaciones que hasta la actualidad cobran relevancia, al mencionar que en aquellos casos en que la corrupción alcanza a fracturar el vínculo existente entre los gobernantes y sus gobernados ésta puede combatirse por medio de un cambio de paradigma meramente político. Maquiavelo también observó con singular agudeza como la desigualdad social puede fomentar la corrupción³⁷, es por ello que en contraste con lo anterior, nuevamente se afirma la importancia del tema,

³⁷ RUFFNER, Gloria. *Op. Cit.* P. 63.

considerando que el problema viene de antaño y a la fecha no ha podido ser combatido eficazmente pese a los esfuerzos aplicados.

Quienes han conocido y han sido envueltos en el cáncer insidioso conocido como corrupción, han sido tocados por la ambición, misma que les impulsa a engañar y estafar de manera impropia sin ningún tipo de escrúpulo a la sociedad es por ello que surgen en México nuevas reformas constitucionales las cuales, han traído mayor impacto jurídico, político y social; por dar un ejemplo, la implementación del Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción en México. Bajo esa tesitura, dicho Sistema ha venido a cambiar el paradigma jurídico del Derecho Administrativo y del Derecho Penal, pues, por mandato constitucional estas materias se complementan con el fin de combatir la corrupción eficazmente.

La corrupción consiste en el abuso del poder para beneficio propio, puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.³⁸ El vocablo corrupción proviene del latinismo *corruptio-corrompere*, que significa romper algo entre dos, “destruir conjuntamente su identidad; en sus orígenes se necesitaba de dos el servidor público y el ciudadano”.³⁹ El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; señala que *corromper* significa: “Alterar y trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder, depravar, dañar, podrir, sobornar o cohechar al juez o cualquier persona, con dádivas o de otra manera; pervertir, estragar, viciar, degradar las costumbres, el habla, la literatura, incomodar, fastidiar, irritar”.⁴⁰

³⁸ Secretaría de la Función Pública, “Definición de Corrupción”, 9 de diciembre de 2013. Descargado y consultado el día 20 de junio de 2017.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>

³⁹ GONZÁLEZ Llaca, Edmundo. “La corrupción, *patología colectiva*”, INAP, México, 2005, P. 48.

⁴⁰ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Voz: *Corrupción*, 23ª Ed. DRAE, 2014, P. 334.

De manera doctrinal, se define a la corrupción como la perversión en que incurre un funcionario público o cualquiera otra persona responsable del manejo de fondos o de bienes de otros, tolerando actos fraudulentos de sus subordinados y participando él mismo en las ganancias por esa conducta ilícita.⁴¹ Por otra parte, también se entiende por corrupción a la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado que usa y abusa de su poder para favorecer los intereses particulares.⁴²

Al respecto, Álvaro Vizcaíno Zamora, define a la corrupción como “la utilización de un cargo, poder o de recursos públicos para beneficios personales, la cual no sólo se limita a las transacciones de dinero, pues en determinado caso ésta es el precio que se paga a los individuos por participar en decisiones contrarias al interés general y a las que fueran sus propias convicciones”.⁴³

De acuerdo a la Secretaría de la Función Pública, la corrupción puede estar dividida en:

- **Corrupción a gran escala:** La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.
- **Actos de corrupción menores:** Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a

⁴¹ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. “*Diccionario de juristas*”. Ed. PORRÚA, México, 2000, P. 327.

⁴² RIVERA, Sergio. “*Participación ciudadana y combate a la corrupción; cinco modelos de incidencia desde el servicio público*”, INDESOL, México, 2012, P. 16.

⁴³ VIZCAÍNO Zamora, Álvaro. “*Combate a la corrupción*”, INACIPE, México, 2011, P. 19.

menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.

- **Corrupción política:** Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.⁴⁴

La iniciativa ciudadana “Ley tres de tres” la cual busca transformar la indignación social por la corrupción en un esfuerzo constructivo para forjar gobiernos más honestos y apegados a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos federales y estatales desde su radicación hasta su aplicación y comprobación ante los entes fiscalizadores, nos menciona 10 tipos de corrupción, mismos que en su parte conducente son los siguientes:⁴⁵ Soborno, desvío de recursos, nepotismo, uso ilegal de información falsa o confidencial, obstrucción de la justicia, abuso de funciones, colusión, conspiración para cometer actos contra la ley, tráfico de influencias y enriquecimiento oculto.

Avanzando en nuestro razonamiento, es de interés fundamental no sólo citar las leyes o la normatividad jurídica que define a la corrupción, sino también mencionar alguno de los múltiples autores que han estudiado acerca del tema, como Juan Palomar de Miguel quien abunda en la conceptualización de este acto en el siguiente sentido: “La corrupción es la perversión en la que incurre un funcionario público o cualquier otra persona responsable del manejo de fondos o bienes de otros, tolerando actos fraudulentos de sus subordinados y participando él mismo en las ganancias por esta conducta ilícita”.⁴⁶

⁴⁴ Secretaria de la Función Pública, 2017: Descargado y consultado el día 26 de febrero de 2018. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>.

⁴⁵ Iniciativa Ciudadana “Ley tres de tres” contra la corrupción. Descargado y consultado el día 3 de julio de 2017. <http://ley3de3.mx/es/quienes-somos/>

⁴⁶ MÉNDEZ, Ricardo. *Op. Cit.* P. VIII.

Otro de los conceptos relevantes sobre la corrupción, es menester exponer el del doctor Jorge F. Marlene, catedrático de la Universidad de Pompeu Fabra, en Barcelona, España, quien considera como actos de corrupción los que reúne las siguientes series de características, entre ellas: la violación de un deber posicional, insistir al incumplimiento de una ley o norma jurídica, corromper el sistema administrativo o normativo, transgredir de manera activa o pasiva el funcionamiento de la administración pública, o provocar la transgresión de alguna de las reglas que rigen el cargo que ostenta con la función que cumplen.⁴⁷

El autor nos menciona que para que exista un acto de corrupción no sólo es regla ser un funcionario público, pero en el caso específico de este estudio, nos bastará delimitar la investigación en los servidores públicos. Para que exista por una parte corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia, siendo consecuentemente su naturaleza de índole económica, política, jurídica, o de varios niveles a la vez.

Como ejemplo de corrupción el autor nos pone en referencia a un encargado de compras de determinada institución pública, el actor solicita mediante una orden de compra una determinada mercancía, la cual resulta ser obtenida a mayor precio del que corre en el mercado. Ahora bien, mediante este ejemplo podemos observar que aquí el marco normativo es el libre mercado, la competencia legal y la lealtad en el trabajo, lo cual se convirtió en un acto de corrupción al no haber sido observados los principios rectores y legales del servicio público. La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor⁴⁸, por ello entendemos que dicho concepto implica siempre un acto de deslealtad o hasta

⁴⁷ COBOS, Alberto. “*La corrupción en un México globalizado*”, Revista In Jure Anáhuac Mayab, año 1, núm. 1, 2012, P. 101.

⁴⁸ GARZÓN Valdés, Ernesto. “*El concepto de corrupción*”, Ed. Ediciones Coyoacán, México, 2007. P. 211

de traición con respecto al sistema normativo relevante”.⁴⁹ Sin duda, históricamente, la corrupción política ha sido objeto de reproche moral en todas las sociedades, los testimonios de las diferentes culturas así nos prueban, lo cual afecta la imagen institucional de donde se practique.⁵⁰

Por último, podemos condensar lo dicho hasta aquí, exponiendo que a criterio personal la corrupción de primera cuenta es una acción contraria a la ética, es entendida como la utilización inversa a un actuar objetivo guiado y respetado por una normatividad exigible dentro del sistema jurídico vigente, el cual se convierte en ventajoso una vez que es aplicado para beneficio personal; así mismo, podemos entender que dicho poder es utilizado para observar intereses privados que difieren de los intereses generales que por lo regular son fijados antes de la obtención del poder, por consiguiente es considerada como un mal que se compone de una serie de actos indebidos por parte de cierta autoridad.

I.6.2 ENFOQUE DE ANÁLISIS SOBRE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Atendiendo a las consideraciones y a las necesidades del estudio de esta investigación resulta fundamental delimitar y explicar el tipo de corrupción que aunaremos en el trabajo, en ese sentido cabe destacar que en virtud de que la corrupción no sólo es concebida y desarrollada dentro de la administración pública sino la percibimos y es observada tristemente en la sociedad misma, en la iniciativa privada y en las mismas instituciones autónomas y educativas.

Es por ello que mediante la deducción del concepto de corrupción administrativa centramos la vista y el estudio particularmente en este tipo de corrupción, misma que es conocida comúnmente como el manejo inadecuado

⁴⁹ *Ídem*

⁵⁰ RUFFNER, Gloria. *Op. Cit.* P. 60.

de los fondos y potestades públicas para intereses particulares, por una actuación de un funcionario público.⁵¹

Vinculado al concepto, podemos observar que México es un país donde la corrupción ha superado a la misma normatividad, un país que no se encuentra lejos de los frecuentes e innumerables escándalos de actos de corrupción, pues se trata de un problema que no sólo tiene un origen personal sino también sistémico, es decir que radica en un problema de aquel sistema que permite y da paso a los actos que se clasifican de corrupción y permiten su existencia en el ordenamiento y realidad jurídica administrativa.⁵²

Es evidente que la corrupción administrativa en nuestro país es un problema cultural, pues hemos desarrollado y fomentado más la cultura de la corrupción, que la culturización para ser erradicada, aunado a la situación que vivimos actualmente, la sociedad ha caracterizado a la gestión pública como una red de corrupción inquebrantable, lo cual hace imposible su confianza y su participación para combatirla. Esto trae como consecuencia que uno de los mayores contrapesos al modelo de corrupción sistémica, que lo es el control social, carezca de eficacia y por consiguiente que la cultura corrupta sea parte de nuestra cotidianidad.⁵³

Desde esta perspectiva, entendemos como corrupción administrativa aquella que nace y se desarrolla principalmente de manera general en el ámbito de la administración pública, y en particular, es llevada a cabo por servidores públicos. Es caracterizada por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios públicos propias. Alguno de los ejemplos que podemos exponer, de acuerdo al criterio del Dr. Oscar Diego

⁵¹ SALCEDO, Carlos. *“Control social de la corrupción administrativa”*, México, 2014. Descargado y consultado el día 23 de agosto de 2018: <http://eldia.com.do/control-social-de-la-corrupcion-administrativa/>.

⁵² *ídem*

⁵³ *Ídem*

Bautista de la Universidad Complutense de Madrid, son de los más comunes en las instituciones públicas como lo son, las departamentos de compras, adquisiciones, recursos financieros, emisión de licencias, permisos, obras, entre otros,⁵⁴ como el de invocar el pago por recibir servicios públicos, por recibir contratos con gobierno, la venta de influencias, o pagos para ser privilegiado en las leyes regularizaciones.⁵⁵

Al respecto, visualizamos que la corrupción administrativa se da meramente en el sector de gobierno público, lo cual constituye un grave problema que repercute directamente en la sociedad, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas establecidas, desperdicia, no administra ni suministra los recursos de manera en que sea en benéfico común y al contrario de esto los redistribuye hacia actividades socialmente poco productivas con la intención de obtener un beneficio personal, crea inestabilidad, poco crecimiento, así como la constante desconfianza en el gobierno.

La corrupción administrativa no es entonces solamente una falta o delito que transfiera recursos de un grupo a otro dentro de la sociedad, es en su conjunto, un problema social que lastima las instituciones y merma el estado de derecho, al no respetar la ley y operar en perjuicio del entorno político, económico y social en un país.⁵⁶

Finalmente, sobre las bases de las ideas expuestas, es importante destacar la aportación que en la investigación se ha considerado como la conceptualización más cercana y atinada para describir a este tipo de corrupción, la cual es compartida por el Dr. James Barrett Jacobs Profesor de Derecho Constitucional y los Tribunales de la Facultad de Derecho de la

⁵⁴ BAUTISTA, Oscar. *Op, Cit* P. 57.

⁵⁵RUFFNER, Gloria. *Op. Cit.* P. 67.

⁵⁶ ROEMER, Andrés. “*Análisis económico de la corrupción*” en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, Derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y siglo XXI, 2003, P. 246.

Universidad de Nueva York, cuando expone que donde los políticos son corruptos surge la corrupción administrativa, aunque la profesionalización del servicio público puede atenuar la expansión del fenómeno. Parece probable que la corrupción administrativa de los funcionarios de alta jerarquía, estrechamente relacionada con el funcionamiento y, por lo tanto, con la legitimidad del Estado, es más nociva que la corrupción de funcionarios de niveles bajos.⁵⁷

I.6.3 LA ACCIÓN COMO PRINCIPAL ACTO DE INICIACIÓN DEL PROCESO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Dentro de este marco de estudio la acción cobra relevancia, debido a que el tema va encaminado al estudio integral de los mecanismos procesales, jurídicos y sociales que son utilizados en la normatividad mexicana para el combate a la corrupción administrativa, si bien es cierto que la acción es aquel acto que le da vida a los procesos, es menester hacer referencia y analizar dicho concepto. En relación con las implicaciones la definición de acción es importante, debido a que cuando existen actos de corrupción vienen aparejados a ellos procedimientos administrativos, civiles, fiscales o en su caso penales, dependiendo del acto cometido.

La acción es identificada como el derecho de perseguir en juicio lo que a uno se le debe,⁵⁸ en este caso en particular podríamos entender a la acción como el mecanismo legal que surge en beneficio de la sociedad en contra de un acto cometido por un servidor público catalogado en la normatividad de faltas o delitos cometidos por servidores públicos, mismos que tienen su fundamento constitucional en el artículo 108. De este modo, podemos tomar en consideración la conceptualización que realiza el autor Muther, mismo que

⁵⁷ JACOBS, James y ANECHIARICO Frank. “Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción”, Gestión y política pública, México, 2001, CIDE, Vol. X, N° 2, P. 324.

⁵⁸ Citado por: GONZÁLEZ, Héctor. *Op. Cit.* P. 15. Ramírez Arcila, Carlos, “Teoría de la acción”, Temis, Bogotá, 1969, P. 57.

nos menciona a la acción como un derecho subjetivo, el cual en el libro del Dr. Héctor González Chévez, Dr. Investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, se encuentra definida a la acción de la siguiente manera:

La acción es un derecho subjetivo público que corresponde a quien asiste la razón, para que el estado conceda la tutela jurídica, la cual tiene como presupuesto un derecho privado y su violación. La idea de derecho subjetivo público presupone necesariamente un obligado y de esta forma llegó Muther a concebir la acción como un derecho contra el Estado en la persona de sus órganos jurisdiccionales.⁵⁹

Vinculado al concepto de acción, tenemos la opinión de Chiovenda, quien la define como: *el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad concreta de la ley*.⁶⁰ De igual forma Chiovenda, expone postulados que consideran a la acción como un derecho potestativo, manifestando que se trata de un poder frente al adversario (no en su contra).⁶¹ Es por ello que mediante la acción encontramos la vía para proceder en contra de un acto cometido en contra de lo establecido en las leyes, así como en el caso concreto de los servidores públicos el actuar en contra de los principios rectores que debieren ser respetados, debemos enfocarnos en el hecho de que en esta investigación partimos de los siguientes supuestos con relación a la acción:

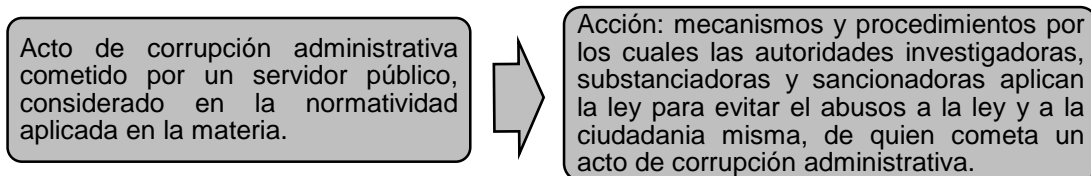
⁵⁹ *Ibidem*, P. 17.

⁶⁰ Citado por: BRODERMANN, Luis, *“Tesis Ecléctica sobre las Teorías Modernas de la Acción”*, Primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas”, 2008, CHIOVENDA, Giuseppe, *“La acción en el sistema de los derechos”*, Temis, Colombia, 1949, P. 5.

⁶¹ FERRER Mac-Gregor Eduardo, *“La ciencia del derecho procesal constitucional”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2008, primera edición. P. 5. Versión digital.

http://brodermann.com.mx/descargar_archivo.php?id=21

GRÁFICA 1



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior, en razón de que la Acción no impone alguna obligación al demandado, ya que tal derecho sólo opera en su esfera jurídica en razón de los efectos que la tutela jurisdiccional otorga al derecho subjetivo invocado, permitiendo la actuación del Estado para la aplicación en concreto de la ley.⁶² Wach, considera al derecho de acción como una potestad en contra del Estado (derecho a la tutela jurisdiccional en exigencia a una administración de justicia) y frente al demandado, ya que los derechos subjetivos siempre son susceptibles de su efectividad, es decir deben ser realizables a través de la coacción del Estado.

Por tanto, quien ejerza la acción debe cubrir como requisitos básicos la necesidad de una declaración de certeza y la comprobación del derecho subjetivo que contiene su pretensión.⁶³ Tendiente a las afirmaciones anteriores, es importante señalar y recalcar lo dicho por el autor Francesco Carnelutti, jurista y abogado italiano quien veía a la acción como un poder jurídico para llevar la *litis* material a la composición jurisdiccional (heterocomposición pública) no importando el resultado del fallo.⁶⁴

Además de describir a la acción, es importante señalar partiendo de los supuestos anteriores, a la justicia administrativa, la cual como pudimos ver nace de una acción que surge con el incumplimiento a la normatividad y a la necesidad de combatir ese incumplimiento mediante los mecanismos

⁶² *Ibidem* Pp. 15 – 19.

⁶³ *Ibidem* Pp. 38-51.

⁶⁴ *Ibidem* P. 9.

procesales vigentes. El término de justicia administrativa a lo largo de la investigación es utilizado para hacer referencia a distintas acciones, tal es el caso que para algunos es justicia administrativa, a lo que el rigor constituye la jurisdicción administrativa.⁶⁵ Como alude el Dr. Andrés Serra Rojas, investigador de la Universidad Autónoma de México, quien al abordar dicha noción, hace referencia al conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para defensa de los particulares.⁶⁶

De la misma manera y con motivo de lo antes mencionado respecto a la relevancia de la acción para dar inicio a un procedimiento administrativo con motivo de un acto cometido por servidores públicos de corrupción meramente administrativa, se hace necesario resaltar en esta investigación, la opinión del Dr. Héctor Fix-Zamudio, en el sentido de que la justicia administrativa comprende todos los instrumentos que los diversos ordenamientos han establecido para la defensa de los derechos subjetivos como de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa,⁶⁷ en el caso particular los derechos subjetivos serán entendidos como el derecho de la ciudadanía a un buen gobierno y rendición clara y transparente del uso de los recursos públicos, con el argumento de que toda acción de un servidor público, contraria a la ley genera un perjuicio y daño a la ciudadanía directamente.

Respecto a lo anterior, el Dr. Héctor Fix-Zamudio refiere que la justicia administrativa comprende todos aquellos mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados; las leyes de procedimiento administrativo; los recursos administrativos internos; el

⁶⁵ VÁZQUEZ, Alfaro. *“Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano (El marco conceptual para el estudio de la jurisdicción administrativa)”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1991, Pp. 25 – 26.

⁶⁶ SERRA, Andrés. *“Derecho administrativo, segundo curso”*, 25ª. Ed. México, 2004, Porrúa, P. 614.

⁶⁷ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 95.

ombuds-man; las comisiones de vigilancia de informática, así como cualquier tipo de control sobre la actividad de las autoridades administrativas.⁶⁸

I.6.4 DISTINCIÓN ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INICIADO POR MOTIVO DE ACTOS DE CORRUPCIÓN POR PARTE DE SERVIDORES PÚBLICOS

Dentro de este marco de investigación el proceso y el procedimiento administrativo son considerados como parte fundamental de la conceptualización del proyecto, con motivo de que a lo largo de la investigación se estudian casos prácticos y ejemplos de los supuestos en los que pueden ser aplicadas las sanciones establecidas por las leyes que tiene relación con los actos de corrupción, así como los diferentes procedimientos que pueden nacer derivados de un acto de corrupción y los mecanismos de prevención o de sanción que siempre vendrán aparejados tanto de la acción como del proceso, por consiguiente, y con la necesidad de dejar en claro la idea de las diferencias entre estos conceptos se realiza la siguiente aportación.

Como se puede inferir, el proceso es iniciado meramente con la determinación de una persona (autoridades competentes), cuya existencia se ha visto violentada o invadida por otro individuo o grupo (acto de corrupción administrativa cometida por servidores públicos), el individuo puede acudir ante la autoridad competente a ejercitar la acción derivada de un derecho (quejas o denuncias anónimas frente a la Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Contraloría, Entidad Superior de Fiscalización, Órganos Internos de Control, Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos por Servidores Públicos) sea personal o real.

La parte contraria, de igual forma, podrá aspirar al mismo reconocimiento por parte de la autoridad, la atribución de la autoridad también se encuentra

⁶⁸ *Ibidem*, P. 96.

limitada por la ley, a un lugar determinado en el cual ésta ejerce válidamente sus funciones de “decir el derecho” (administración pública y autoridades competentes ya sean federales o estatales), y será a lo que se conoce como “jurisdicción”.⁶⁹ La palabra “proceso” involucra una serie de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas en la solución de una controversia y de otros sujetos quienes, aunque no se encuentran directamente vinculados con el litigio, son llamados por determinada circunstancia⁷⁰. Estos actos se concatenan y son juzgados por el órgano jurisdiccional al emitir una sentencia que pone fin a dicha controversia. El maestro Cipriano Gómez Lara refiere la fórmula del proceso de la siguiente manera: acción + jurisdicción + actividad de terceros = Proceso.⁷¹

Para concluir, de manera clara y concisa establecemos que la nota distintiva general entre proceso y proceso administrativo la proporciona el ilustre jurista español, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, quien nos explica y nos recalca que mientras la idea de proceso responde a una contemplación teleológica, la del procedimiento obedece a un enfoque formalista, pudiendo existir unidad procesal y diversidad procedimental.⁷²

I.6.5 EL SERVIDOR PÚBLICO COMO PRINCIPAL PARTE AUTORA RESPONSABLE EN UN ACTO DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Es clara la idea de que el concepto de servidor público es esencial en la investigación debido a que la razón principal de estudio, ya que son estos individuos quienes dentro de sus funciones cometen los actos que son materia de este estudio, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano: El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por

⁶⁹ GARCÍA, Lucia. “*Teoría General del Proceso*”, primera edición, Red Tercer Milenio S.C., México, 2012, P. 51.

⁷⁰ DOMÍNGUEZ Robles, Fabián. “*Tesina, el arbitraje en México y la viabilidad de la creación de un centro de arbitraje para el Estado de Veracruz*”, Xalapa, Veracruz, 2017. P. 17.

⁷¹ GÓMEZ, Cipriano, “*Teoría General del Proceso*”, México, UNAM, 1974, P. 107.

⁷² Hurtado, Alfredo, *Op. Cit.* P. 98.

disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.⁷³

Mediante lo cual se realiza la investigación con la finalidad de estudiar, conforme a derecho, con el análisis de la normatividad vigente respecto a mecanismos y procedimientos, la forma de evitar que dichos servidores públicos sigan cometiendo actos de corrupción administrativa y mal manejo de sus funciones dentro de la administración pública en perjuicio de la ciudadanía.

Hemos mencionado el perjuicio de la ciudadanía con la finalidad de dar a entender que, dentro de la búsqueda de métodos eficaces para combatir la corrupción resulta ser esencial para la promoción del desarrollo económico, la calidad de la democracia y la justicia social. Desde un punto de vista estructural, los efectos de la corrupción sobre el desarrollo económico y el desarrollo económico sostenible, son demoleedores. También, influye negativamente en el desarrollo de las instituciones incentivadoras equilibrios eficientes y equitativos.⁷⁴

Por este motivo, como se ha venido explicando, dichos actos permean el buen funcionamiento y estado de derecho de un país. Entendemos de primera cuenta que el servidor público es aquella persona que presta sus servicios al Estado o a la administración pública, mismos que desempeñan una función de servicio por lo que es necesario exigirle el estricto cumplimiento de sus obligaciones así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados.⁷⁵ De acuerdo al Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el servidor público es entendido como toda aquella persona que le es otorgado

⁷³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, Ed. Porrúa, México, 1998, P. 1500-1502.

⁷⁴ RUFFNER, Gloria. *Op. Cit.* P. 60.

⁷⁵ Congreso Internacional 1810-2010: “*200 años de Iberoamérica*”: Descargado y consultado el día 15 de abril de 2017. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document>.

un empleo, cargo o comisión que deberá ser desempeñado a favor del Estado.⁷⁶ Dentro de normatividad jurídica suprema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos de igual manera una definición establecida en su artículo 108, mismo que define a los servidores públicos de la siguiente manera:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁷⁷

Sobre las bases de las ideas expuestas y dejando a la vista la participación de los servidores públicos en los actos de corrupción, cabe mencionar lo expuesto por el líder obrero, Vicente Lombardo Toledano, quien en 1952 afirmó que:

Vivimos en el cieno: la mordida, el atraco, el cohecho, el embute, el chupito, una serie de nombres que se han inventado para calificar esta práctica inmoral (la corrupción). La justicia hay que comprarla. Primero al gendarme, luego al ministerio público, luego al alcalde, luego al diputado, luego al gobernador, luego al ministro, luego al secretario de Estado.⁷⁸

Cabe destacar esta cita, ya que de acuerdo a lo que el líder expone referente a la corrupción, en todo sentido encontramos resaltados como partícipes a los servidores públicos, entendiéndolos a éstos en el párrafo como: ministerio público, alcalde, diputado, gobernador, ministro, secretario de Estado, debido a que como sabemos todos ellos figuran de acuerdo a nuestra

⁷⁶ DELGADILLO Gutiérrez, Luis. *“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 2001, P. 85-86.

⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, N° DOF 24-02-2017, PP.103-104.

⁷⁸ SILVA, Carlos. *“La corrupción como sistema”*, Reforma, 23 de marzo de 2004.

constitución con ese título. Con respecto a esto, coincidimos con el escritor y periodista mexicano, Jaime Sánchez Suarrey cuando parafraseando a Karl Popper afirma que:

Los políticos son seres que suelen estar por debajo de la media intelectual y moral de una sociedad. Normalmente no se puede ni se debe esperar gran cosa de ellos. Por eso no hay que idealizarlos, Y por eso, también, la democracia no se debe definir como el gobierno de los buenos ni de los mejores, si no como el régimen que permite a un pueblo deshacerse pacíficamente de sus gobernantes.⁷⁹

Así mismo, de acuerdo a la política mexicana, María Elena Álvarez Bernal, entendemos como servidor público a toda persona física que ha formalizado su relación laboral con el Estado a través de un nombramiento expedido previamente por el órgano administrativo competente, que lo faculte legalmente para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del gobierno.⁸⁰

Por lo tanto, una vez establecida la importancia que apareja al concepto de servidor público, podemos establecer que el actuar de todos éstos, debe ajustarse en todo momento a las condiciones y términos que establece tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las demás normas jurídicas que regulan la corrupción.⁸¹ Así como lo establece el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, quien nos menciona que, en un régimen democrático, los titulares de los órganos de estado o los sujetos que lo personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia deben reputarse como servidores públicos⁸² y por ello tener la

⁷⁹ SÁNCHEZ, Jaime. “*No está Sanforizado*”, Reforma, 20 de marzo de 2004, Descargado y consultado el día 7 de julio de 2018. <https://reforma.vlex.com.mx/vid/jaime-sanchez-suarrey-sanforizado-82037455>.

⁸⁰ ÁLVAREZ Bernal, María. “*La ética en la función pública*”, Ed. Conaculta, México, 2007, P. 136.

⁸¹ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 4.

⁸² BURGOA, Ignacio. “*Derecho Constitucional Mexicano*”, 18ª, Ed. México, Editorial Porrúa, 2006, P. 554.

obligación tanto moral como jurídica de respetar los principios rectores del servicio público.

1.7 MARCO TEÓRICO

Respecto a las teorías que son fundamentales para la investigación que se llevará a cabo, vale la pena plantear primero el objetivo de la investigación, el cual está enfocado en el estudio de los diferentes tipos de responsabilidades que pudieren existir en la teoría y en la práctica, que tengan origen en un acto de corrupción administrativa cometida por un servidor público, teniendo como objetivo su análisis, ponderación y la construcción de un nuevo paradigma, mecanismos o propuestas que aporten al sistema anticorrupción⁸³ mexicano, un nuevo enfoque, el cual deberá garantizar el cumplimiento de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las demás leyes que de ellas emanen, ya que todo servidor público al asumir su cargo se compromete a respetar cada una de las normatividades y hacerlas cumplir, pese a cualquier circunstancia al protestar su cumplimiento, lo anterior teniendo presente que el vínculo entre el servidor público y el pueblo al que sirve es sin duda la constitución, misma que le da vida al nuevo y discutido Sistema Nacional Anticorrupción.⁸⁴

En relación con el tema de estudio ya planteado, vale la pena mencionar teorías tanto procesales como teóricas, es por ello que se agregan teorías tales como la teoría de la acción, la teoría de la burocracia, así como la teoría de la responsabilidad.

⁸³ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 4.

⁸⁴ *ibídem*

I.7.1 LA TEORÍA DE LA ACCIÓN Y DE LA RESPONSABILIDAD, ASÍ COMO SU EXIGIBILIDAD EN LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

De acuerdo con nuestra realidad, es necesario instruirse dentro de la naturaleza de la responsabilidad, en el caso en concreto, la responsabilidad administrativa lo cual nos permitirá identificar el sujeto (servidores públicos) y el objeto de la misma (efectivo actuar del servidor público y de las autoridades encargadas de hacer cumplir los principios rectores del servicio público). Vale la pena destacar la idea de Sergio Monserrit Ortiz Soltero, al hablar de las responsabilidades legales de los servidores públicos, donde el autor hace alusión a la democracia como uno de los conceptos políticos más utilizados por los gobernantes, pero podemos dar cuenta de que no necesariamente en los países democráticos la corrupción está ausente, pues parece ser que la responsabilidad de los servidores públicos y el control de la administración pública actúan en forma inversa, ya que en lugar de inhibir las prácticas corruptas y arbitrarias se fomenta la opacidad y la falta de responsabilidad.⁸⁵

Ahora bien, respecto a la teoría de la acción, cabe destacar que es ésta la que nos señala la importancia tanto de la prevención, como del inicio, sistematización y terminación de los procedimientos que puedan surgir por actos de corrupción administrativa cometidos en contra de la administración pública, el cual deberá ser eficaz para garantizar el apego de los servidores públicos a la ley y sancionar a quienes no lo hagan. El estudio de la acción es un tema relevante e importante, ya que esto nos dará la pauta para hablar de los procedimientos pues precisamente se le atribuye a la acción el surgimiento de la moderna ciencia procesal como rama independiente de las ciencias jurídicas.⁸⁶

⁸⁵ *Ibidem* P. 136

⁸⁶ GONZÁLEZ, Héctor. *Op. Cit.* P. 15.

La acción ha permitido al Derecho Procesal como ciencia, cimentar sus propias bases y elaborar sus propios conceptos y principios.⁸⁷ Cuando hablamos de acción, consecuentemente podemos referirnos al proceso, en el caso de la corrupción, podemos comenzar a analizar los distintos procedimientos que podrían nacer con el hecho de existir un acto de corrupción. Referente a la acción se puede explicar que el orden jurídico está constituido por dos sistemas de normas distintas y coordinadas que se integran y complementan recíprocamente; el de las relaciones jurídicas sustanciales, representadas por los derechos y por las obligaciones correspondientes a tenor de las diversas situaciones en que las partes vienen a encontrarse y el del proceso, que proporciona los medios jurídicos para tutelar y actuar el sistema de los derechos. Sería contrario a la realidad pretender hoy abordar el uno en el otro.⁸⁸

La acción al ser identificada como el derecho de perseguir en juicio lo que a uno se le debe,⁸⁹ hace relación con el derecho que tiene la sociedad de exigir mediante un procedimiento que un acto de corrupción no quede impune, en el caso de los órganos investigadores es importante hacer mención de la acción ya que en materia penal son estos los considerados como terceros interesados.

I.7.3 LA TEORÍA DE LA BUROCRACIA COMO CÚSPIDE DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO MEXICANO

La teoría de la burocracia es incorporada al estudio por razón de que la administración pública la vemos dividida por una estructura donde se encuentran planteadas las actividades, facultades y responsabilidades de cada servidor público, por ejemplo, mediante las leyes orgánicas de cada

⁸⁷ *ídem*

⁸⁸ *ídem*

⁸⁹ RAMÍREZ Arcila, Carlos. “*Teoría de la acción*”, Temis, Bogotá, 1969, P. 57.

institución, las cuales establecen con exactitud y precisión como deben de llevarse a cabo las acciones tendientes al buen funcionamiento y gestión pública.

De acuerdo con el problema de corrupción administrativa que tenemos en México, es importante actuar y observar primero con base a esta teoría el funcionamiento de las instituciones públicas, las cuales se encuentran contaminadas y llenas de una gran corriente de corrupción, mediante esta teoría nos sustentaremos para llevar a cabo el análisis de los procedimientos aplicados cuando existen actos de corrupción y el cómo las autoridades actúan, con la justificante de la nula justicia que existe para evitar la corrupción y la impunidad derivada del mal ejercicio de sus funciones de quienes deberían investigar a otros funcionarios públicos, en la consiente idea de que quienes investigan son precisamente también servidores públicos.

Teniendo en cuenta lo que establece Weber respecto a la teoría de la burocracia y su concepción desde una óptica racional, al momento de plantear las propuestas y las ideas objetivas para el mejor funcionamiento de los sistemas anticorrupción en México, tomaremos en cuenta su preocupación fundamental, la cual consistía meramente en crear un modelo de organización basado en la racionalidad y que de ella se cuidará la relación entre los medios, los recursos utilizados y los objetivos pretendidos a ejercer. De igual forma, observaremos que dentro de la organización puedan establecerse normas impersonales que permitan implantar una disciplina ideal. Para Weber la racionalidad lograría adecuar los medios a los objetivos (fines) pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia posible en la búsqueda de esos objetivos.⁹⁰

⁹⁰ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 10.

Tal como lo hemos establecido con anterioridad, Weber al analizar a la burocracia,⁹¹ afirmaba que el aparato organizador de ésta se encuentra en el marco racional y legal donde se concentra la autoridad formal en la cúspide del sistema (nuestra constitución), los medios de administración no son propiedad del administrador intermediario (servidor público), sus competencias no son sujetos de herencia o venta, sino que están enmarcadas en el orden constitucional supremo (atribuciones), por ende, se debe cumplir cabalmente con dichos postulados, desde el momento en que el servidor público acepta un cargo conferido para su actuar en beneficio de la ciudadanía.

Ante estas consideraciones podemos afirmar que al igual que el planteamiento de Weber es necesario rediseñar o construir un modelo que garantice la efectiva aplicación de la norma constitucional y las demás normas aplicables, que organice y otorgue atribuciones claras a la clase en el poder (servidores públicos), y que con base en la eficiencia prevista en la propia norma constitucional garantice el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades obligadas.⁹²

Considerando lo anterior y una vez analizada esta teoría de manera un poco superficial, queda clara la idea de la necesidad de contar con mecanismos de control más eficientes y rigurosos, que inhiban conductas contrarias a la ley (corruptas) dentro de la administración pública y responsabilice a quien las comete (servidores públicos); debemos concientizarnos que este actuar no vendrá mágicamente con los avances o reformas que surgen día con día, lo único cierto es que esto no es automático, ni el aprobar, reformar, decretar nuevas leyes o el impulsar nuevos mecanismos de control garantiza su cumplimiento; por ello, resulta ser imprescindible dar relevancia al fomento de responsabilidad y voluntad

⁹¹ SANTOS Hernández, María. *"Burocracia de Max Weber"*, México 2009. Descargado y consultado el día 6 de agosto de 2017. <https://www.gestiopolis.com/burocracia-max-weber/>

⁹² *ídem*

ciudadana, y como parte de ella del propio servidor público que es quien mayormente nos interesa, debemos generar una nueva concepción de lo que representa servir a la ciudadanía, lo que representa el bien común y el ejercicio adecuado de un Estado de derecho y para lograr esto debemos superar el discurso que prevalece desde 1982 hasta la fecha, en donde más que ayudar a tener voluntad ciudadana se tiene un mayor número de desconfianza y creciente aumento de corrupción.

Es necesario de igual forma construir un nuevo paradigma que supere incluso esa aspiración primigenia de la renovación sólo moral de la sociedad que ha sido rebasada por la realidad social actual, y por tanto, procurar ahora que el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se convierta en asegurador del cumplimiento de los servidores públicos.⁹³

1.9 CONCLUSIÓN CAPITULAR

Como ha sido analizado a lo largo de este primer capítulo, concluimos en la afirmación de la urgente necesidad de entender de manera particular el fenómeno de la corrupción que le ha costado tanto al Estado mexicano, es importante que se observe la diferencia entre la violación de un sistema de reglas vigentes y la violación de un sistema de reglas morales con pretensiones de universalidad que son empleadas en la administración pública y de alguna manera han sido sobrepasadas y burladas por la mayoría de los servidores públicos. Es imposible afirmar que en la gestión pública no se podrá alcanzar la corrupción “0”, o que será erradicada y arrancada de raíz de un sistema que lleva años funcionando de esta manera ya que sería utópico rectificar esta ideología, así como pensar en la posibilidad de una vida sin enfermedades.⁹⁴

⁹³ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 14

⁹⁴ MÉNDEZ, Ricardo. *Op. Cit.*, 215.

Sin embargo, es claro que México necesita de un trabajo constante y permanente en donde el desempeño y la eficacia de todas las instituciones gubernamentales disminuyan de una manera considerable el cáncer que agobia al país.⁹⁵ Hay quienes ven la vida política y los cargos públicos como simplemente otra oportunidad de negocios para enriquecerse y recompensar a los amigos y a los familiares aprovechando la confianza que depositan las democracias en sus instituciones públicas y sus líderes, para engañar al público y explotar sus oportunidades.⁹⁶

Ante ello podemos decir que en los diferentes regímenes de gobierno parece ser que el derecho sirve como instrumento de dominio y es empleado para beneficio de quienes atendiendo a un interés particular se olvidan del interés general del Estado,⁹⁷ lo cual debe terminar; el Estado de derecho debe caer sobre el gobierno de las leyes y no en el gobierno de los hombres con poder, por tanto, debemos trabajar en la constante idea de que la administración pública debe quedar sujeta a la norma, ser respetada y así poder delimitar la capacidad de actuación de los servidores públicos, esto se logrará con el estudio minucioso de los mecanismos y procedimientos que se surgen con motivo de actos corruptos y de esta manera, plantear de la forma más lógica y viable para la disminución de dichas acciones.⁹⁸

Hoy en día la impunidad parece ser la conducta generalizada en el actuar de los servidores públicos ya que, en la mayoría de las veces, más que responder por sus conductas se les premia con mayores beneficios, es evidente que su naturaleza se ve rebasada por las exigencias de un interés personal o de grupo, que prácticamente dan la indicación sobre lo que se va a

⁹⁵ GONZÁLEZ, Héctor. *“Seguridad Pública, presupuesto y Derechos Humanos”*. Editorial Fontamara. México, 2016, P. 7.

⁹⁶ CAIDEN, Gerald. *“La Democracia y la corrupción”*, Reforma y Democracia, Caracas Venezuela, 1997, CLAD, N° 8. P. 2.

⁹⁷ HURTADO, Alfredo., *“El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición, México. 2015. P. 3.

⁹⁸ *ídem* P. 29.

resolver, las corrientes del poder son otro de los principales problemas para que en México opere la corrupción, vivimos en un país donde nunca pasa nada y donde si tienes poder y dinero no eres susceptible de una investigación con finalidad de sanción.⁹⁹

La conducta del servidor público en el cargo respectivo debe enfocarse hacia el servicio público, por lo que ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal,¹⁰⁰ lo que significa que ningún funcionario público puede anteponer sus intereses particulares al interés público que ésta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de su competencia. Como en su tiempo diría Aristóteles, busquemos que nuestros gobernantes se conviertan no sólo en buenos gobernantes sino en hombres ejemplares que sirvan a los demás.¹⁰¹

⁹⁹ HURTADO Cisneros, Alfredo. *“Teoría de la responsabilidad”*, Capítulo quinto, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, P. 155. Descargado y consultado el día 2 de julio de 2017.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3938/7.pdf>

¹⁰⁰ BURGOA, Ignacio. *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 18ª. Ed., México, Editorial Porrúa, 2006. P. 555.

¹⁰¹ BUENO, María. *“Aristóteles y el ciudadano”*, Tópicos, Revista de Filosofía 54”, Universidad Austral de Buenos Aires Argentina, 2018. Versión PDF.

<https://www.redalyc.org/html/3230/323053420001/>

CAPÍTULO II ESTUDIO ANALÍTICO DEL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN Y SU INEFICACIA EN LAS LEYES, MECANISMOS Y SISTEMAS PARA LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN MÉXICO

*Un ambiente libre de corrupción es,
por naturaleza, un bien público.*
María Amparo Casar

SUMARIO: II.1 Consideraciones previas. II.2 Marco constitucional de las estrategias actuales en el combate a la corrupción. II.3 Esfuerzos anticorrupción en México, tanto en el marco institucional como en el marco jurídico. II.4 Evolución de mecanismos, normatividad, marco institucional y esfuerzos que se han tenido en México respecto a la corrupción. II.5 Cuantificación y análisis de datos sobre el estado actual de la corrupción en el Estado mexicano, II.6 El Sistema de Responsabilidades en México. II.7 El poder como mecanismo de obstrucción de la justicia mexicana en los casos de corrupción. II.8. Conclusiones.

II. 1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Avanzando en nuestro razonamiento, volviendo al tema que nos ocupa es indispensable señalar que el sistema de responsabilidades que se encuentra vigente en México es completamente preocupante, ya que nos ha demostrado en todos sus sentidos que su actuar se ha quedado corto en cuanto a sus posibilidades para manejar el problema de la corrupción en México, ya que los sistemas que operan las autoridades responsable de combatir las prácticas deshonestas han impedido actuar conforme a la necesidad actual, pues al encontrarse sujeto en la mayoría de los casos a los Órganos de Control Interno, o ente del que debe tomar cuenta de su actuar, se vicia su función por el conflicto de intereses que surgen con ello.¹⁰² Como es de notar, al inicio de cada período gubernamental suelen reverdecer las

¹⁰² HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 138

esperanzas de que es posible un cambio en las prácticas de abuso ofensivo del poder y de complicidades vergonzantes,¹⁰³ lo cual no ha prosperado sino en lugar de eso han aumentado los índices de corrupción administrativa y se ha mantenido a la ciudadanía engañada con respecto a lo que las autoridades se encuentran haciendo para combatir este mal con supuestas políticas públicas nuevas, reformas, modificaciones u otras acciones que no se les da continuidad ni persistencia.

La corrupción funciona como un pegamento que une todo tipo de voluntades y ambiciones. Y entonces, al buen ciudadano, a los académicos e investigadores de pasada, por más que demos rienda suelta a la imaginación, nos rebasan los trasiegos y trafiques que se desplazan por los corredores de la inmoralidad.¹⁰⁴ Con respecto a estas afirmaciones, el siguiente capítulo analizará y expondrá de manera cronológica los esfuerzos que ha llevado a cabo el gobierno del país, la constante evolución y crecimiento de la corrupción en México, sus mecanismos, el estado actual en el que nos encontramos, la percepción de la ciudadanía, así como la estructura y el funcionamiento de la administración pública mexicana.

Todo esto con la finalidad de dar a conocer de primera cuenta el estado actual de México y la gravedad de la situación, para poder continuar con el estudio de los procedimientos y mecanismo aplicados por las autoridades encargadas de prevenir, investigar, substanciar y sancionar faltas o delitos cometidos por servidores públicos. Retomando las palabras de Germán Martínez Cázares, ex Secretario de la Función Pública, el cual expuso durante su presentación en el Seminario Internacional denominado “Ética en la Gestión Pública y la Lucha contra la Corrupción”:

¹⁰³ MÉNDEZ, Ricardo. *Op. Cit.*, P. VII

¹⁰⁴ *ídem*

Gabriel Zaid decía hacía 1979 que México era el país destinado a fundar la ciencia del soborno, porque la corrupción no era un tumor del régimen, sino su médula.

La corrupción no es una característica desagradable del sistema político mexicano, es el sistema, consiste, en declarar que el poder se recibe de abajo, cuando en realidad se recibía de arriba, en disponer de funciones públicas como si fueran propiedad privada.¹⁰⁵

Dicho lo anterior, podemos asumir que la investigación no solo revisa el papel que día con día juega México en la lucha contra la corrupción sino analiza también la existencia de los avances en el combate de la misma.

II.2 MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS ESTRATEGIAS ACTUALES EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Para dar un mejor enfoque a la investigación, debemos de primera cuenta establecer el marco constitucional vigente que nos hace referencia al tema en mención, el título cuarto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, el cual se ha mantenido vigente desde 1982 hasta la fecha, de manera que mediante esta percepción se infiere que el sistema disciplinario en México no ha sufrido grandes modificaciones que tengan la real intención de lograr un cambio significativo con la batalla en contra de la corrupción. Sin embargo, mencionada esta salvedad encontramos que una de las principales diferencias que podemos encontrar en nuestra constitución política, es que, en dicha normatividad, en su artículo 108 quien en su parte conducente señala:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe

¹⁰⁵ MARTÍNEZ Cázares, Germán. Ex Secretario de la Función Pública, durante su presentación en el Seminario Internacional denominado, “*Ética en la Gestión Pública y la Lucha contra la Corrupción*”, el día 4 de julio de 2007, en la Secretaría de la Función Pública.

un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.¹⁰⁶

Visto dicho artículo, podemos observar que al día de hoy sólo nos habla de servidores públicos, dejando atrás la distinción que con anterioridad podíamos observar en el mismo, respecto de funcionarios y de altos funcionarios de diversos ordenamientos similares en épocas anteriores.

Ahora bien, explorando un poco la idea de algunos autores, los cuales sostienen que *el propósito de las recientes reformas donde le dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción fue dar un trato igualitario en la ley a los*

¹⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.* Artículo 8.

*servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales.*¹⁰⁷ Por ello mismo observamos el hoy vigente artículo 109 del mismo ordenamiento, mismo que le da vida a las sanciones y las autoridades encargadas de su aplicación, que podrán hacer frente a los servidores públicos y ahora particulares que incurran en actos de corrupción como lo leemos a continuación:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

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

¹⁰⁷ ORTIZ Soltero, Sergio. *“Responsabilidades legales de los servidores públicos”*, Tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2004, P. 1.

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

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en

aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.¹⁰⁸

De este artículo desprendemos la idea del autor Luis Delgadillo,¹⁰⁹ cuando establece que desde el punto de vista administrativo, el Estado ejerce su potestad de sanción; ella puede ser aplicable a quienes tienen la investidura de servidor público, con el propósito de preservar la vigencia de los valores de la función pública, empleando procedimientos que estén acordes con las

¹⁰⁸ *Ídem*

¹⁰⁹ DELGADILLO, Luis. *“El Derecho Disciplinario de la función Pública”*, Instituto Nacional De Administración Pública, México, 1990, P. 101.

normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, situación por la cual es indispensable la existencia de una relación de subordinación entre el sujeto pasivo de la sanción y el órgano que la aplica, así como la observancia de valores en los cuales se funda el ejercicio de la función pública.

Por tanto, es de importancia mencionar aquí que el anterior artículo se ve complementado con lo señalado en el 113, el cual compendia el actual sistema de responsabilidades administrativas al señalar lo siguiente:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas

materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.¹¹⁰

A este respecto autores como el Dr. Julio Cabrera Dircio,¹¹¹ sostiene que el Estado usa la sanción como un medio de control social legítimo, instrumento de control que debe ser aplicado a quien actúe generando la alteración del orden y la paz social. De esta manera, mediante este señalamiento hacemos referencia a los tres artículos más importantes establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que nos darán el soporte y el apoyo para poder explicar a más detalle el nuevo sistema y los procedimientos que por motivo de los altos índices de corrupción fueron reestructurados y nuevamente señalados en México, nos referimos a ello como la base y raíz normativo para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en México.

¹¹⁰ *Ídem*

¹¹¹ CABRERA Dircio, Julio. *“Mediación Penal y Derechos Humanos”*, Editorial Fontamara, México, Coyoacán, 2014, P. 107.

II.3 ESFUERZOS ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO, TANTO EN EL MARCO INSTITUCIONAL COMO EN EL MARCO JURÍDICO

Es necesario recalcar en este punto, que una parte de la corrupción existente en el sistema judicial y jurídico mexicano es producto de la falta de una ética pública que evite que los agentes del Estado incurran en actos de deshonestidad,¹¹² en actos que propicien la duda o la desconfianza de la ciudadanía en actividades contrarias a las que les confieren las leyes dentro de sus facultades, habría que decir también que gran parte de la corrupción administrativa tiene su origen en las malas políticas legislativa, es decir, nos da a saber que a veces son las propias leyes las que generan o inducen a la corrupción.¹¹³

¿Por qué están mal las cosas en el país? ¿Por qué si día con día surgen nuevas formas, mecanismos, técnicas, instrumentos científicos, metodologías, proyectos, entre otras nuevas formas para garantizar una mejor operación administrativa de la gestión pública, los problemas siguen en aumento? Podría responderse a esto afirmando que es debido a la falta de compromiso en la aplicación real de los procedimientos establecidos en nuestras leyes para sancionar las faltas y delitos de corrupción. No sólo las leyes son parte del problema que vivimos en México hace falta observar con mayor visión el problema y ver con amplitud el nacimiento del mismo.

En muchos casos los políticos se llenan de orgullo diciendo que somos un país de leyes en lugar de presumir de un país que aplica a rigor y honestamente cada una de esas leyes establecidas en la normatividad del país. Muchas leyes no es sinónimo de Estado eficaz tal como lo decía Cornelio

¹¹² CARBONELL, Miguel. “*Corrupción Judicial e impunidad: el caso de México*”, en “Lo que todos sabemos sobre la corrupción”, UNAM, Instituto de Ciencias Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 151, México, 2010, P. 2.

¹¹³ *ídem*

Tácito: *Entre más corrupto es un pueblo, más leyes necesita*¹¹⁴ muchas leyes, poca observancia y mayor facilidad para inducir a la corrupción, ese es nuestro problema; evaluamos la productividad de nuestros legisladores en función de la cantidad de iniciativas presentadas que en la mayoría de las veces derivan de viejos ordenamientos legales, esto no quiere decir que neguemos la existencia de leyes indispensables para la armonía, el desarrollo y la estabilidad social.

Sin embargo, es preocupante ya que tenemos leyes que desde un inicio nacen muertas por el simple hecho de ser inobservables y ¿Qué pasa con esto?, no sucede absolutamente nada, ya que no existe la cultura por parte de la sociedad de exigir su cumplimiento o su observación y por parte de las autoridades no existe la preocupación o el interés por respetarlas u observarlas. Es de igual modo necesario advertir que, así como existen leyes muertas, existen leyes que les falta razón y lógica y algunas resultan innecesarias pues sólo engrosan los trámites dan al traste con los esfuerzos de mejora regulatoria y abren inexorablemente, los famosos nichos de corrupción.

Una de las razones por las que creemos que se da pauta a la corrupción tiene que ver con las ambigüedades y deficiencias en los ordenamientos que establecen tanto los derechos como las obligaciones de los servidores públicos. Desde lagunas legales hasta límites de velocidad ridículos, la falta de actualidad o la misma ausencia de medios para garantizar su cumplimiento.

En la medida que tengamos un armazón legal más coherente, lógico y actualizado, será en mayor medida mucho más fácil exigir su cumplimiento.

¹¹⁴ MARTÍNEZ y Morales, Enrique, *“País de muchas leyes”*, MILENIO, México, 2015. Descargado y consultado el día 19 de mayo de 2018. <https://www.milenio.com/opinion/enrique-martinez-morales/columna-enrique-martinez-morales/pais-de-muchas-leyes>

Cabe enfatizar que, sin ello, será difícil alcanzar los objetivos en materia de corrupción administrativa. Con el tema de estudio se pretende lograr hacer eficientes los mecanismos de control existentes para la efectiva prevención, haciendo del conocimiento de cada servidor público lo que no debe hacer y los principios rectores que debe seguir para evitar una sanción por actos de corrupción.

En ese sentido, se tiene la finalidad de que la labor del servidor público se encuentre estrictamente apegada a lo que establecen las leyes y los procedimientos para hacer efectivas que estas leyes sean aplicados de manera recta y efectiva, dando a conocer las salidas alternas y la ineficacia en los sistemas mediante su análisis y estudio. Lo anterior, con la finalidad de lograr perfeccionar cada uno de esos mecanismos, así como encontrar la propuesta para garantizar que las instituciones encargadas de perseguir, investigar y sancionar los delitos o actos de corrupción apliquen verdaderamente las leyes cuando algún servidor comete un hecho de corrupción.

En México es fundamental conocer las leyes desde un punto en el que nos permitan usarlas en beneficio de la sociedad y no en perjuicio de ella. Las leyes son perfectas, la imperfección viene en el momento de ser aplicadas y en este caso, mucho más imperfecto es el modo de aplicación cuando se habla de personas que tienen influencias tanto políticas como económicas sobre quienes tendrían que aplicar las leyes con todo el peso y en completa observancia del bien común. El reto es lograr que cada servidor público, responda por los actos corruptos que cometa, que conozca las consecuencias y los posibles casos en los que la ley podría sancionarlo, no se debe consentir que el desconocimiento de la ley nos haga seguir siendo permisivos, las redes de la corrupción han alcanzado a todos los niveles de gobierno a consecuencia de ello, la sociedad ha dejado de creer en los órganos de gobierno encargados de perseguir los delitos o faltas administrativas.

II.4 EVOLUCIÓN DE MECANISMOS, NORMATIVIDAD, MARCO INSTITUCIONAL Y ESFUERZOS QUE SE HAN TENIDO EN MÉXICO RESPECTO A LA CORRUPCIÓN

México ha mantenido una agenda interna de reformas para combatir la corrupción en las últimas dos décadas, desafortunadamente los cambios han sido aplicados en mayor medida sólo en el nivel discursivo y legal pero no en el nivel importantísimo de la práctica. Las acciones emprendidas recientemente por el Estado mexicano se han centrado en medidas meramente preventivas como la capacitación a servidores públicos sobre estrategias para erradicar las prácticas de la corrupción,¹¹⁵ la implementación de códigos de conducta o de comportamientos éticos así como medidas de control interno instituidas mediante comités de supervisión dentro de las dependencias de gobierno donde son analizados actos con posibles riesgos de sanción o de observación que por medio de auditorías preventivas son establecidos y dados a conocer a los servidores públicos involucrados para su atención pronta y evitar de esta manera que vuelvan a ser ejecutados en los mismos supuestos.

La transformación democrática que ha venido experimentado México desde el año 2000 a la fecha, se ha traducido en un importante avance para la transformación institucional en materia de combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) recién establecido en México y el paquete de reformas y leyes complementarias, marca un parteaguas en el planteamiento de las políticas de combate a la corrupción en el país y pretende superar algunas de las deficiencias y errores fundamentales del pasado, como ejemplo de esto,

¹¹⁵ CASAR María Amparo. “*México Anatomía de la Corrupción*. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C”, (CIDE), México, 2015, P. 50.

podemos mencionar cambios que han existido desde años que van de 1982 a la actualidad;

A lo largo del tiempo se han registrado múltiples reformas en materia de transparencia, corrupción, acceso a la información, control y fiscalización de los recursos en México, no obstante, hasta ahora, la política pública anticorrupción no ha logrado articular las diversas medidas de prevención, control y sanción de dicho fenómeno en una estrategia deliberada, coherente, así como eficaz y; lo que es más importante, no ha logrado atenuar su ocurrencia.¹¹⁶ Es de suma importancia hacer un repaso sobre los intentos que se han tenido para disminuir y tratar de combatir la corrupción en el país y destruir el cáncer que agobia día con día a toda la sociedad y principalmente a la administración pública.

A partir del año 1982 cuando se buscaba que un organismo del Estado controlara y evaluara globalmente la gestión pública federal, hasta la fecha debido a la importancia de los avances institucionales que han tenido lugar en el combate a la corrupción mediante una serie de reformas legales las cuales han creado nuevas normas jurídicas, así como el surgimiento de nuevas instituciones las cuales toman relevancia ya que han fortalecido la rendición de cuentas y la labor de control de la corrupción mismas que no existían en décadas anteriores, se considera que estas medidas han sido, en la práctica, neutralizadas.¹¹⁷

Cabe señalar que gracias a estas reformas, estudios y creación de cuestiones innovadoras, actualmente México presenta avances en materia de lucha contra la corrupción, uno de ellos es la incorporación a la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, donde es claro el compromiso del país en prevenir y combatir la corrupción, gracias en particular al respaldo

¹¹⁶ *Ídem*

¹¹⁷ CRUZ, Castro Christian. “*El combate institucional a la corrupción en México del 2000 al 2012*”, Artículo, 3 junio 2017, P. 2.

derivado de la cooperación internacional y a la guía representada por los principios contenidos en la UNCAC, de igual manera esta convención es un avance significativo, debido a que da la posibilidad de la recuperación de los activos que fueron motivo de la conducta corrupta, los cuales son parte fundamental, ya que estos fondos son propiedad del Estado y es indispensable su reincorporación a los países de los que fueron sustraídos, lo que obliga a los Estados Parte a brindar mayor cooperación para prevenir y detectar movimientos de fondo.¹¹⁸

Durante el período de análisis, en México se emprendieron numerosas medidas para combatir la corrupción gubernamental, las estrategias que se adoptaron consistían en dar prioridad al Sistema de Rendición de Cuentas y asumir distintas responsabilidades en las funciones de combate a la corrupción. De acuerdo con este modelo, los órganos de control y fiscalización, así como las oficinas de ética o vigilancia, los organismos de transparencia y el sistema de pesos y contrapesos públicos, tienen un papel clave en la prevención, control y sanción de las conductas corruptas.¹¹⁹ Es necesario que, para comprender el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, se parta desde la creación de uno de los órganos fiscalizadores con mayor importancia en el país; el cual representa un avance significativo y de suma importancia para el combate a la corrupción.

La historia de México en materia de fiscalización y de corrupción nace desde la primera constitución de 1824, momento en el cual se creó la contaduría mayor de hacienda la cual, es el antecedente institucional de la actual Auditoría Superior de la Federación (ASF), cuyas principales funciones eran realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda

¹¹⁸ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU). Descargado y consultado el día 8 de octubre de 2018: <http://www.anticorrupcion.gob.mx/>

¹¹⁹ *Ibidem*

y Crédito Público del presupuesto federal.¹²⁰ Fue así, que al término del siglo que corría en ese momento, el tema de la fiscalización superior dio lugar a un intenso trabajo legislativo, con miras a establecer una nueva entidad de fiscalización superior de la Federación.

Una vez establecido el antecedente principal mexicano, continuamos con el año 1982, momento en que es creada en el gobierno de Miguel de la Madrid la ahora conocida Secretaría de la Función Pública, desde su creación en 1982 con la denominación de Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la secretaría ha tenido los siguientes cambios de denominación:

- (1982 - 1994): Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- (1994 - 2003): Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- (2003 - Actualidad): Secretaría de la Función Pública.¹²¹

De manera análoga, es de suma importancia aclarar que dicha Secretaría permaneció inactiva algunos años, hasta el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto; la historia comienza el 8 de septiembre de 2009, cuando el presidente en turno el C. Felipe Calderón Hinojosa anunció su desaparición ante las fuertes críticas generadas por esta dependencia y como una necesaria medida de austeridad en el marco de la crisis que afectó a México de 2008 a 2009, sin embargo, dicha propuesta nunca llegó a ver la luz debido a que el Congreso no la aprobó. Después de años en inactividad dada la no asignación de un Secretario por parte del gobierno entrante de Enrique Peña Nieto, sus funciones nacionales fueron reinstauradas en el año 2003 y dicho

¹²⁰ Auditoría Superior de la Federación “*Revista técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, número 5*”, México, 2013. P. 11.

¹²¹ Wikipedia, “*Secretaría de la Función Pública*”. Descargado y consultado el día 23 de marzo de 2018.

https://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADa_de_la_Funci%C3%B3n_P%C3%BAblica

presidente nombró como su Secretario a Virgilio Andrade Martínez.¹²² Mediante la restauración de este órgano en el 2003, el Estado buscó fortalecer sus mecanismos de control interno. Adicionalmente, la Secretaría de la Función Pública realizó una contribución importante de mejora de la gestión a través de la expedición de códigos de ética, lineamientos de principios rectores en el servicio público conductas, leyes y mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas en materia de compras gubernamentales, contratación de obra pública, regulación de declaraciones patrimoniales, establecimiento de sanciones a servidores públicos.

Para visibilizar el ejercicio de tales funciones, el Estado expidió nuevas leyes, creó sistemas de seguimiento y puso en marcha nuevas plataformas digitales (por ejemplo, CompraNet, el cual permite dar seguimiento a las contrataciones gubernamentales), así como la Plataforma Nacional de Transparencia, que se encarga de transparentar y hacer pública toda la información referente a los organismos, donde la sociedad tiene la facilidad de pedir a cualquier institución información respecto a su gestión.¹²³ Continuando con los avances de creación durante los trabajos de la LVII Legislatura, en 1999 el Congreso de la Unión aprobó importantes reformas constitucionales y un año después se promulgó la Ley de Fiscalización superior de la Federación, en donde se prevé la creación de la Auditoría Superior de la Federación¹²⁴, la cual en ese mismo año se da por concluido el esfuerzo que desde años anteriores se habían dedicado para que la fiscalización superior tuviera un nuevo ordenamiento jurídico y existiera una entidad fuerte y moderna para hacerse cargo de estas funciones, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.

¹²² ANDRADE, Virgilio. “*Toma posesión de manera formal como titular de la SFP*”, La Jornada, 03 de febrero de 2015.

¹²³ CRUZ, Castro Christian, *Op. Cit.*, P.64.

¹²⁴ Auditoría Superior de la Federación. Descargado y consultado el día 22 de agosto de 2017: https://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Seguridad_Colmex.pdf

Para alcanzar este objetivo, se instituyeron las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 en julio de 1999 y la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000. Con estas nuevas bases legales se creó la Auditoría Superior de la Federación¹²⁵. Para mayor comprensión, se expone la siguiente gráfica, misma que contiene de manera cronológica los cambios, avances, nuevas reformas y expedición de leyes o sistemas que fueron surgiendo en materia de corrupción en México.

CUADRO 1

Marco Institucional de creación para el combate a la corrupción en México

Año	Institución
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).
1999	Auditoría Superior de la Federación (ASF).
2000	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
2002	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
2002	Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).
2003	Secretaría de la Función Pública (SFP).
2012	Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR
2015	Sistema Nacional Anticorrupción

Fuente: Elaboración propia, basada en la información emitida por la Auditoría Superior de la Federación.¹²⁶

¹²⁵ *Ibidem*: http://www.asf.gob.mx/Marco_Legal.

¹²⁶ *Ídem*

Entre las reformas legales y aportaciones más importantes concebidas en México, respecto a temas de corrupción destacan a saber:

1. Expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción: Establece las bases de coordinación del SNA, a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional. El 18 de julio de 2016, fueron publicadas en el DOF las leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción.¹²⁷
2. Expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas: Establece las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimoniales, de conflicto de intereses y fiscal. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. La cual establece las infracciones administrativas para los funcionarios que cometan actos ilícitos.¹²⁸
3. Expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, así como reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley General de Contabilidad Gubernamental:¹²⁹Fortalece a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción.
4. Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la

¹²⁷ Congreso del Estado de Morelos, Descargado y consultado el día 27 de agosto de 2017. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.

¹²⁸ Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, Descargado y consultado el día 27 de agosto de 2017. <https://declaranet.gob.mx/docs/LGRA.pdf>.

¹²⁹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 18-06-2010: Descargado y consultado el día 11 de mayo de 2018.

Federación el 18 de julio de 2016:¹³⁰ Crea al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

5. Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicada en el Diario Oficial el día lunes 18 de julio de 2016:¹³¹ Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción.
6. Reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 17 de junio de 2016:¹³² Establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares.
7. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 19 de mayo de 2017: Fortalece a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate de la corrupción.
8. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), también conocida como la Convención de Mérida, por haber sido adoptada en esa ciudad de México, en diciembre de 2003, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones

¹³⁰ Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Descargado y consultado el día 27 de agosto de 2017.

<https://www.google.com.mx/search?q=Ley+Org%C3%A1nica+del+Tribunal+Federal+de+Justicia+Administrativa.&oq=Ley+Org%C3%A1nica+del+Tribunal+Federal+de+Justicia+Administrativa.&aqs=chrome.69i57j0l5.1183j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

¹³¹ Procuraduría General de la República. Descargado y consultado el día 27 de agosto de 2017.

<https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-organica-de-la-procuraduria-general-de-la-republica/capitulo-i/>

¹³² Cámara De Diputados. Descargado y consultado el día 29 de agosto de 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_260617.pdf

requeridas. Actualmente, se integra por 126 Estados miembros y sus objetivos son:

- Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.
- Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.¹³³

9. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (2012): busca regular la oferta de la corrupción tanto en el sector privado como en el público. Esta ley establece sanciones a los particulares por incumplimientos de tipo contractual con el Estado y, por infracciones cometidas al participar en transacciones comerciales internacionales y en contrataciones de carácter federal.¹³⁴

10. El 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual entró en vigor el 6 de marzo de 1997: Esta convención, es el primer instrumento jurídico internacional en su tipo. Reconoce expresamente la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla. Los propósitos de esta convención son:

¹³³ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), Ciudad de México, 2003.

¹³⁴ HUERTA, Manuel. *“Regalos obscenos: lo que no pudo esconder el Pacto contra México”*, diálogo 2015, Morena.

- Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.¹³⁵

Así que, mediante lo antes expuesto se reconoce que 2016, 2017 y 2018 han sido años muy importantes contra la corrupción por el fortalecimiento de leyes que castigan actos de corrupción del sector privado así como mecanismos como los Comités de Ética y de Control Interno en las instituciones públicas y el sistema de denuncias ciudadanas.¹³⁶ De este modo, reconocemos que la transparencia, más allá de una obligación legal, debe ser comprendida como un valor altamente observado institucional, un principio general que opera y rige todas aquellas actuaciones de quienes fungen como servidores públicos, que les permite ser ejemplo del cumplimiento cabal y efectivo de lo dispuesto en la constitución política y en las demás leyes aplicables en la materia.

¹³⁵ Convención Interamericana Contra la Corrupción: Descargado y consultado el día 29 de agosto de 2017.

<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones/convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-oea.html>.

¹³⁶ El financiero, “*ONU reconoce avances de México en combate a la corrupción*” 2018: Descargado y consultado el día 29 de agosto de 2017.

<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/onu-reconoce-avances-de-mexico-en-combate-a-la-corrupcion.html>.

II.5 CUANTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

Como es notable en el ámbito de los estudios sobre la corrupción, no hay cifras exactas que nos permitan medir con precisión las diferentes manifestaciones de la corrupción en el sistema judicial mexicano.¹³⁷ Pero existen evidencias que permiten aventurar algunas hipótesis analíticas.¹³⁸ Los datos derivados de las auditorías no dejan mentir, pues no se podrá ya negar una realidad con cifras manipuladas, con las cuales las autoridades se jactan de que han bajado los índices de incidencias, cuando de las autoridades se refleja ineficacia y actos de corrupción tanto en el manejo del presupuesto como en la operatividad y cumplimiento de las metas programadas.¹³⁹ Mi ambiente, muchos de los informes anuales presentados por organizaciones de justicia mundial (World Justice Project) con sede en Washington, revelan que la corrupción en los países latinoamericanos está muy difundida, siendo considerado como un comportamiento habitual tanto entre los servidores públicos como por los administrados.¹⁴⁰

Basados en una encuesta realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se ha encontrado una correlación negativa para México. En el análisis comparado, México muestra un nivel de percepción de la corrupción elevado en prácticamente la totalidad de las instituciones analizadas. Esto quiere decir que el problema se considera como de carácter grave y sistémico, dicho de otra manera, que permea a casi la totalidad del cuerpo político y administrativo, así como también al social.

¹³⁷ CARBONELL, Miguel. *“Poder, derecho y corrupción”*, IFE-ITAM-Siglo XXI, México, 2003, Pp. 3-5

¹³⁸ CARBONELL, Miguel, *“Corrupción Judicial e impunidad (...) Op. Cit. P. 2.*

¹³⁹ GONZÁLEZ, Héctor. *Op. Cit. P. 14.*

¹⁴⁰ RUFFNER, Gloria. *Op. Cit. P. 63.*

En el caso de México, los niveles de percepción de corrupción en las instituciones pilares de una democracia representativa como son los partidos políticos, poder legislativo y desgraciadamente las instituciones encargadas de prevenir, castigar y corregir o reparar los actos de corrupción particularmente los cometidos por servidores públicos (los entes fiscalizadores), son extraordinariamente elevados y esto torna más complicada la gobernabilidad pues resta legitimidad a las decisiones de gobierno, así como la pérdida de confianza por parte de la sociedad.

Es preocupante que actualmente, los ciudadanos vean al gobierno como una red al servicio de la corrupción y el clientelismo, es importante señalar que aquellos países con niveles de percepción de corrupción elevada son también aquellos países los que tienen instituciones políticas y jurídicas más débiles y las que experimentan menor aceptación de las mismas por la sociedad. Para demostrar la percepción de la corrupción que se tiene respecto a México, es fundamental la presentación de una gráfica comparativa, donde se muestra dicha percepción a nivel internacional.

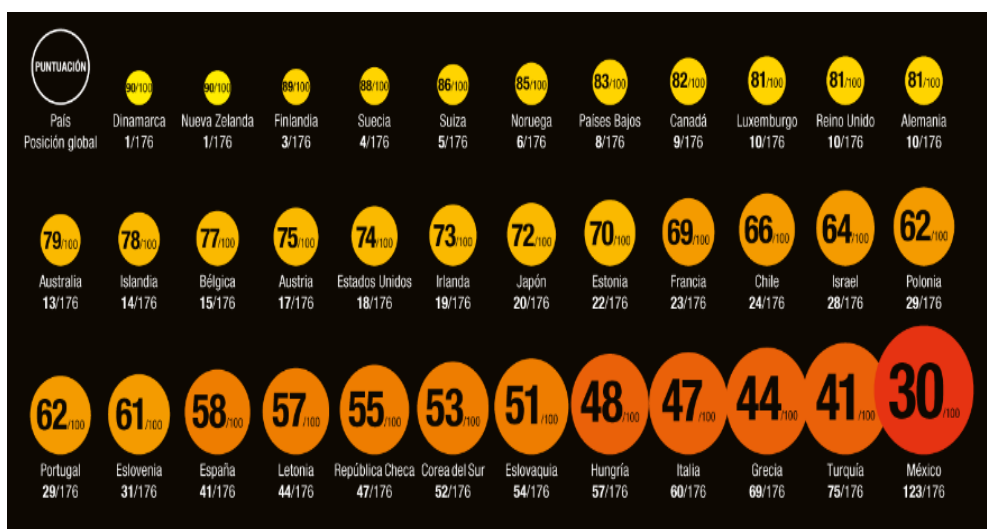
CUADRO 2
Percepción de la Corrupción en Instituciones de Gobierno

País	México	Brasil	Chile	España	E.U.A	India	Uruguay
Partidos Políticos	91%	81%	76%	83%	76%	86%	48%
Poder Legislativo	83%	72%	68%	67%	61%	65%	38%
Poder Judicial	80%	50%	67%	51%	42%	45%	39%
Servidores Públicos	87%	46%	58%	42%	55%	65%	40%

Fuente: Elaboración propia, obtenida de la información emitida por el Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2016.

En realidad, en cada tramo de la vida cotidiana el ciudadano se encuentra con que tiene que lidiar con alguna institución del gobierno y en cada una de ellas se topa con los actos de corrupción, lo que sorprende en el caso mexicano es que la corrupción y su inseparable aliada “la impunidad”, lejos de haber disminuido con el fortalecimiento de nuevas leyes y nuevos mecanismos, así como la introducción de pesos y contrapesos ha aumentado considerablemente año tras año. Lo anterior puede ser observado con la siguiente gráfica, la cual nos muestra el lugar en el que se encuentra México actualmente respecto a nivel de corrupción:

GRÁFICA 2
Índice de nivel de corrupción 2017



Fuente: Obtenida de la información emitida por Transparency International.

La única explicación a esta realidad es que tanto los servidores públicos como la sociedad misma, han encontrado en la corrupción y la impunidad un modo de vida. Es triste ver como quienes deberían defender la transparencia y abolir los actos de corrupción son a quienes les resulta más rentable no llamar a cuentas a los adversarios si estos tampoco los llaman a cuenta a ellos. Me es importante extender el pensamiento sobre las promesas de la democracia, ya que considerablemente se cree que una gran parte de la

corrupción surge de ella, ésta afirmaba que la alternancia llevaría a tener no sólo ofertas políticas distintas sino un ejercicio de poder y una toma de decisiones alejados de la discrecionalidad, la ilegalidad y la impunidad. Se pensó que los partidos se convertirían en los mejores vigilantes y contrapesos de sus adversarios y que serían un dique contra la corrupción.¹⁴¹

Se pensó que se fiscalizarían celosamente los unos a los otros y que se cuidarían en el ejercicio del poder si no por responsabilidad o ética pública al menos por interés: por miedo a que una vez perdido el puesto el sistema de justicia los alcanzara, no fue así¹⁴². Los partidos resultaron estar hechos del mismo molde y adoptaron la regla no escrita de: *se vale exhibir, pero no perseguir; se vale denunciar, pero no consignar*¹⁴³. En suma, los políticos adoptaron en lugar de un pacto en favor del estado de derecho un pacto tácito en favor de la ilegalidad y de la impunidad. Un pacto que reza “taparnos los unos a los otros”¹⁴⁴. México y el mundo se han enfrentado a problemas como la corrupción, la inseguridad, impunidad, entre otros más que se agregan a la lista de problemas. Derivado de esto han surgido nuevos retos los cuales han ayudado a tener avances significativos en materia de derechos.¹⁴⁵

Con la intención de lograr una mayor comprensión se pretende hacer énfasis a la corrupción y la indebida forma de gobernar que con mayor fuerza vivimos hoy en día, ya que se ha hecho en la actualidad más evidente dentro de la administración pública, tanto con los gobernantes, los políticos y los funcionarios públicos y administrativos.

¹⁴¹ CASAR, María Amparo. “*La corrupción en México Transamos y no avanzamos*”, Periódico Excelsior, 5 de noviembre, 2014.

<http://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/tapaos-los-unos-a-los-otros>

¹⁴² CASAR, María Amparo. “*Tapaos los unos a los otros*”, Periódico Excelsior, 4 de marzo, 2019. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2014/11/05/990673>

¹⁴³ *Ídem*

¹⁴⁴ *Ídem*

¹⁴⁵ GONZÁLEZ, Juan de Dios. “*Epistemología Jurídica*”, editorial Porrúa, 1ª edición, Ciudad de México, 2001, P. 12.

II.6 EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN MÉXICO

Es necesario recalcar que la supervisión de las conductas actuales de los servidores públicos en el ejercicio y función de su cargo, en México ha sido un tema que desde siempre ha estado en la mira de la ciudadanía, ya que, la corrupción es un tema que afecta de manera directa a la sociedad, lo cual permea en la credibilidad de esta a sus gobernantes y la constante sensación de rechazo para toda aquella persona que se encuentre desempeñando un cargo público. En la administración pública debe existir la honestidad y la efectiva aplicación de los principios rectores establecidos por ley en el actuar de la labor encomendada, aunque a la fecha esto resulta ser todo lo contrario.

El sistema de responsabilidades debe ser entendido no solamente como un catálogo de deberes burocráticos y de buenas intenciones, sino como la expresión deontológica del ejercicio del poder público y de la administración como su más importante manifestación interna.¹⁴⁶ Es por ello que mediante este precepto en esta investigación el sistema de responsabilidades es visto como la ejecución de acciones por parte del Estado para hacer cumplir lo establecido en las leyes para garantizar un mejor funcionamiento dentro de la administración pública. Tal y como Guillermo Haro Bélchez, afirmó la necesidad de una reestructuración y rediseño de los sistemas administrativos y legales al mencionar lo siguiente:

...es necesario rediseñar el régimen de responsabilidades de los funcionarios; toda vez que los índices de impunidad siguen siendo muy altos y que el verdadero éxito en el combate a la corrupción radica en un rediseño del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, ya que éste no puede fundarse en un sistema de cárcel y carceleros.¹⁴⁷

¹⁴⁶ DELGADILLO, Luis. *"Sistema de responsabilidades de los servidores públicos"*, México, editorial Porrúa, 2005, P. 12.

¹⁴⁷ HARO, Guillermo. *"Gestión integral de la función pública en México: profesionalización y transparencia"*, Boletín núm. 3001, enero-mayo, 2007.

Esto podemos asumirlo, ya que como bien sabemos el sistema de responsabilidades en México no es nuevo, esto no quiere decir que no hayan existido modificaciones o innovaciones en los sistemas, pero es importante recalcar que normalmente las políticas públicas basadas en erradicar la corrupción son tendientes a maximizar su publicidad y se enfocan en decir que todo es nuevo cuando realmente en México desde el gobierno de Miguel de la Madrid (1892), básicamente sólo ha existido mayor publicidad y la modificación del nombre de un sistema viejo a Sistema Nacional Anticorrupción. Cabe destacar que por dar un ejemplo básico en este argumento tenemos a la participación ciudadana la cual tomo auge desde que se dio a conocer la existencia de la necesidad de constituir el proceso de institucionalización de la administración pública con el presidente ya mencionado en líneas anteriores, lo cual podemos comprobar con la siguiente cita:

(...) El primer esfuerzo hecho por el gobierno fue el que realizó el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988). En 1983 se aprobó la Ley Federal de Planeación, la cual institucionalizó las consultas populares. Además, creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual sirvió de paraguas a 18 foros, de los cuales se supone que resultó el Plan Nacional de Desarrollo, metodología que por cierto hasta la fecha sigue en aplicación (Olvera, 2007). Como parte del proceso, De la Madrid organizó comités y consejos consultivos en la mayor parte de la administración federal, con el fin de fomentar la "participación de la sociedad en la planeación del desarrollo". Pero en un Estado sin una verdadera representación política y sin transparencia pública, la participación sólo podía ser ficticia y simbólica. Además, con la crisis económica que estaba viviendo el gobierno y con la adopción del nuevo modelo neoliberal, no podía darse una participación real en la vida pública, pues muchos grupos de la sociedad estaban en contra de la adopción de este nuevo modelo, y el gobierno quería adoptarlo como diera lugar.¹⁴⁸

Por otro lado, en la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del sector Público, misma que sirve para todos los procesos licitatorios que pueden dar origen a actos de corrupción, siempre se ha plasmado la figura de

¹⁴⁸ SERRANO, Azucena. "*La participación ciudadana en México*", ELSEVIER, Estudios Políticos, Vol. 34. Núm. C, ISSN 0185-1616. 2015, P. 1.

observador ciudadano el cual hace el símil con las atribuciones establecidas en la nueva Ley de Participación Ciudadana, lo cual se fortalece con el siguiente fundamento:

Artículo 26. (...)A los actos del procedimiento de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas podrán asistir cualquier persona en calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos(...) ¹⁴⁹

Artículo 26 Ter. 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 (...) ¹⁵⁰

Con lo anterior y con dos simples ejemplos podemos visualizar que una de las fuerzas de dicho sistema es la mención de la participación ciudadana, lo cual no podemos negar su importancia, pero si su poca novedad como consideración para tratar de evitar prácticas corruptas.

Ahora bien, como Lord Acton decía: que el poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente o como decía Montesquieu la constante expectativa demuestra que todos los hombres investidos de poder son capaces de usar de él y de hacer su autoridad tanto como puedan. ¹⁵¹ Es por esto que la influencia de la corrupción ha alcanzado a todos los países, respecto al argumento de la participación ciudadana tomamos decisión en afirmar que esta no es la panacea de los males de la corrupción, ya que aparte de ya ser una idea antigua se ha comprobado que la corrupción ha ido cada vez más alcanzando a países con democracias consolidadas (democracia que

¹⁴⁹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

¹⁵⁰ *ídem*

¹⁵¹ REÁTEGUI Sánchez, James. “*Observaciones críticas a las conductas de corrupción de funcionarios y a las vías de imputación en la criminalidad organizada*”. P. 1. Descargado y consultado el día 23 de enero de 2018.

https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080526_76.pdf

se fundamenta tanto en la división del poder como de la participación social), lo cual pone en tela de juicio la percepción de la soberanía.¹⁵²

El problema del fenómeno de la corrupción es esencialmente político, y su consecuencia más relevante es que desemboca en un proceso de exclusión.¹⁵³ En México, como lo menciona el jurista Clemente Valdés, que la ley, empezando por la constitución, está estructurada para permitir que los altos funcionarios, autorizados por quien sea el presidente, y sin tener obligación de rendir cuentas a nadie que no sea él, dispongan de nuestro dinero y lo usen como quieran.¹⁵⁴

II.7 EL PODER COMO MECANISMO DE OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA MEXICANA EN LOS CASOS DE CORRUPCIÓN

El siguiente punto radica en la idea de cómo es percibido, organizado y controlado el actuar de los servidores públicos frente al poder que se les es otorgado al momento de tomar un puesto público, el cual implica obviamente desde la planeación, toma de decisiones, administración financiera, material y humana de los recursos públicos, algunos elementos que juega el control en las relaciones de poder en el Estado, es sin duda estableciendo de primera cuenta los principios de la responsabilidad con que actúan los servidores públicos, como representantes directos de la ciudadanía y del poder que ya mencionamos; diferenciando las conductas personales de los actos de autoridad, lo que es determinado mediante la su objeto, sus características y efectos.

¹⁵² MURIEL Patiño, María. “Economía, corrupción y desarrollo” en Eduardo Fabián Capairós (Coord.) “La corrupción: Aspectos Jurídicos y Económicos”, Salamanca, 2000, P. 27.

¹⁵³ VIRGOLINI Julio. “Crímenes excelentes. Delitos de cuello blanco, crimen organizado y corrupción”, Buenos Aires, Argentina, 2004, P. 258.

¹⁵⁴ Hurtado, Alfredo. *Op. Cit.* P. 157.

Tal como lo establece el Dr. Alfredo Hurtado al mencionar las diferencias entre estos actos, explicando que en el caso de los actos de autoridad tienen la particularidad de ser sometidos al escrutinio de la legalidad con que realizan sus actividades y en el caso de las conductas de particulares, en su carácter de servidores públicos, estas atienden a su naturaleza, si cumplen o no con el mandato de ley, es decir, si se ajustan o no al derecho.¹⁵⁵ El poder, tal como es entendido por la mayoría de personas, consiste en las facultades que detentan un grupo selecto o incluso una persona para ejercer su dominio sobre el resto. Es una cualidad adquirida y que sólo se adjudica a un sector determinado y reducido.¹⁵⁶ Es por ello que es fundamental mencionar a esta acción ya que el poder forma parte principal en la toma de decisiones y en el respeto de la supremacía de la norma.

Para entender primero al poder y su relación con el control establecemos que, desde el punto de vista del ejercicio de las funciones públicas, el término control se enfoca en las medidas de revisión, supervisión, vigilancia, prevención y corrección que el Estado mexicano ha dispuesto a través de sus diversos ordenamientos legales. Todo ello a fin de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno, así como las gestiones del gasto público.¹⁵⁷ Así mismo, el jurista Manuel M. Diez, sostiene que se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines.¹⁵⁸

¹⁵⁵ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 76.

¹⁵⁶ RUFFNER, Jeri. *Op. Cit.* P. 60.

¹⁵⁷ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 116.

¹⁵⁸ CÁRDENAS, José. *“La contraloría y el control interno en México”*, 2ª. Ed. México, Fondo de Cultura de Economía, 1993, P. 471.

En la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.¹⁵⁹ Considero que los órganos de control deben poco a poco de ir fortaleciéndose como garantes del cumplimiento de los principios constitucionales en las responsabilidades encomendadas a sus funcionarios públicos.¹⁶⁰

Montesquieu decía que: “todo hombre con autoridad es capaz de abusar de ella; irá cada vez más allá, hasta que encuentre una barrera”.¹⁶¹ De acuerdo a lo que establece el autor, podemos observar que actualmente en la administración pública la impunidad y la falta de mecanismos que nos permitan obligar a los servidores públicos a cumplir con sus responsabilidades que les son encomendadas, resulta que mediante las corrientes efectivamente y redundantes del poder, es que estos mismos han visto a las sanciones como un chiste mal contado para ellos, ya que no se han podido ejercer como deberían las normatividades en contra de actos de corrupción, uno de los ejemplos de ello es el caso del exgobernador de Veracruz Javier Duarte de Ochoa, acusado de varios delitos de corrupción, quien fue condenado a nueve años de prisión, tras declararse culpable de asociación delictuosa y lavado de dinero. Como una breve introducción al ejemplo señalamos lo siguiente:

El juez también dictó una multa de US \$3.070 dólares y el decomiso de 40 de sus propiedades en diferentes partes de México. Duarte llegó a un acuerdo con la Procuraduría General de la República (PGR) y aceptó un juicio abreviado, con lo cual se evitó el juicio oral. "Se declaró culpable durante una audiencia, a cambio de acortar el proceso", indicó en un comunicado su abogado Ricardo Antonio Sánchez.

¹⁵⁹ COVIÁN, Andrade. “*El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*”, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2001, P. 1.

¹⁶⁰ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 122.

¹⁶¹ BODENHEIMER, E., “*Teoría del Derecho*”, Fondo de Cultura Económica, 1994, P. 20.

"Únicamente porque la ley procesal en vigor obliga al imputado a aceptar su responsabilidad por el delito que se le acusa, es que mi defendido admitió ser partícipe en los hechos imputados, ya que se insiste, no hay medio de prueba alguno dentro de las constancias que integran el expediente penal que acredite que algún recurso proveniente del Gobierno del Estado de Veracruz hubiera ingresado al patrimonio del Dr. Duarte de Ochoa de forma ilegal", señaló Sánchez.¹⁶²

Esto se debe a que Duarte ya no enfrentó cargos por delincuencia organizada, delito retirado por la Procuraduría General de la República (PGR), y a que su decisión de aceptar culpabilidad permitió que recibiera una sentencia más baja.

Sin embargo, el abogado de Duarte, Ricardo Sánchez Reyes Retana, dijo que Duarte puede salir de prisión en dos años, debido a que puede solicitar una reducción de pena del 50%.¹⁶³

Por cuanto a la declaración del ex gobernador, podemos tener a la vista un ejemplo claro de las deficiencias del sistema y del uso del poder para salir de cualquier forma beneficiado en un procedimiento por delitos de índole de corrupción, cabe destacar que la intención de la aplicación de procedimientos, sanciones y penas privativas de la libertad tienen como finalidad en primer punto, resarcir el daño causado tanto a la sociedad como al erario público mismo que repercute directamente con la ciudadanía, en segundo punto evitar que estas acciones vuelvan a ser cometidas y en tercer lugar obtener el máximo de beneficio y reintegro de los recursos sustraídos.

¹⁶² BBC NEWS MUNDO, "México: Javier Duarte, exgobernador de Veracruz, se declara culpable y es condenado a 9 años de prisión", México, 2018, versión online.

¹⁶³ ORTEGA, Ariadna. Revista EXPANSIÓN, "Javier Duarte es condenado a nueve años de prisión", México, 2018, versión online.

Ahora bien, con esta declaración hecha en juicio abreviado el exgobernador gozará del beneficio establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales el cual se encuentra establecido en el capítulo V, quien en su parte conducente señala:

CAPITULO V

“Conmutación y reducción de sanciones y cesación de sus efectos”

Artículo 553.- El que hubiese sido condenado por sentencia irrevocable y en los casos de conmutación de sanciones o de aplicación de ley más favorable a que se refiere el Código Penal, podrá solicitar de la autoridad jurisdiccional o del Poder Ejecutivo, en su caso, la conmutación, la reducción de pena o el sobreseimiento que procedan, sin perjuicio de que dichas autoridades actúen de oficio y sin detrimento de la obligación de reparar los daños y perjuicios legalmente exigibles.¹⁶⁴

Lo cual nos demuestra claramente que no es justo, proporcional ni equivalente para el daño que el exgobernador le causo no sólo a la administración pública sino a la ciudadanía misma. Cabe destacar que, con el uso de este beneficio por el simple hecho de aceptar la culpa y declararse culpable estaríamos hablando ya no de 9 años de prisión, sino de 4.5 años menos los meses que Javier Duarte lleva en prisión, lo que nos da un total de 2 años únicamente, lo cual es una burla para toda la sociedad y una vil falacia de la efectiva aplicación de un Sistema Anticorrupción, nos hace notar que en México siguen pesando más los intereses políticos y sigue existiendo poca efectividad en las investigaciones, así como resalta la idea de que la ley está hecha para los corruptos.

Cuando entendemos por ejemplo de acuerdo a Galeotti quien afirma que no existe control si no conlleva una sanción expresa.¹⁶⁵ La sanción no corresponde a los fines del control, ya que el fin del control es evitar el abuso de facultades y la sanción se impone a quien ha incurrido en falta de responsabilidad o se ha extralimitado en el ejercicio del poder.¹⁶⁶ De las

¹⁶⁴ Código Nacional de Procedimientos Penales, Texto vigente, México, Cámara de Diputados. P. 103.

¹⁶⁵ HURTADO, Alfredo. *Op Cit.* P. 119

¹⁶⁶ *Ibidem* P. 120.

funciones de los servidores públicos deben ser concebidas en su función correctiva para su caso reparar el agravio y, como medida disciplinaria, hacer efectivo el control.¹⁶⁷

Por cuanto a lo que declara su abogado de que no se le logró comprobar que el dinero no comprobado en su administración fue depositado a sus cuentas bancarias o a las de algún familiar directo amigo o socio como lo establece en las leyes de la materia, podemos afirmar que esta fue meramente una consecuencia de una mala investigación, obtención de pruebas y armado de expediente, por lo tanto, asumimos que es necesario una modificación en estas tres acciones. Cuando un individuo carece de ética y ejerce el poder no mide el alcance de sus actos y puede cometer acciones irracionales o bestiales,¹⁶⁸ como afirmaba Montesquieu: todo hombre que tiene autoridad es capaz de abusar de ella; irá cada vez más allá, hasta que encuentre una barrera,¹⁶⁹ por ello mismo las cosas no pueden seguir así como hasta ahora, es momento de actuar y de hacer cumplir las normatividades, hacer efectivo todo lo que los políticos afirman estar haciendo para erradicar la corrupción.

En este mismo orden de ideas podríamos dar múltiples casos similares al planteado anteriormente, y es por ello que simultáneamente al caso “Duarte” anteriormente descrito, no podemos dejar de lado y sin recordar dos de los acontecimientos que al día de hoy sigue dando de qué hablar como vivo ejemplo de la impunidad y la ausencia de un Estado de Derecho en México, como lo es en primer lugar la desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero, suceso que marco de indignación, tristeza y enfado a un país entero el día 26 de septiembre del año 2014, mismo que hizo estallar una ola de indignación en contra del gobierno mexicano, debido a la

¹⁶⁷ *Ibíd.*, P. 121.

¹⁶⁸ BAUTISTA, Oscar. “*Necesidad de la ética pública*”, UNAM, cuaderno I de la serie Cuadernos de Ética para los Servidores públicos, 2009, P. 5.

¹⁶⁹ BODENHEIMER, E. *Op. Cit.* P.20.

clara existencia de vulneración de los derechos humanos e innegable impunidad, cabe señalar que este suceso ha despertado uno de los mayores movimientos de conciencia pública que haya visto México en lo que va del Siglo XXI.¹⁷⁰

Por otro lado, la indignante y dudosa forma en que la Primera Dama del país, Angélica Rivera de Peña, incremento su patrimonio con la pseudoadquisición de una valiosa residencia en la Ciudad de México, conocida comúnmente como la famosa “Casa blanca”, misma que fue construida a su completo gusto por la empresa “Grupo Higa”, empresa que casualmente había obtenido contratos de obra pública del gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto. Dicho esto, podemos reiterar que tanto el caso “Duarte”, como los precedentes casos reales mencionados, han formado la gota que derramó el vaso frente a la ciudadanía, ya que se considera poco relevante mencionar que este actuar del gobierno mexicano generó un rechazo absoluto y pérdida de confianza a la administración pública, así como a la idea de una verdadera lucha contra la corrupción.¹⁷¹

A lo cual, tal como lo menciona el Dr. Mauricio Medino Huerta¹⁷², el desencanto social acumulado por casi tres lustros, concentra la indignación colectiva en estas causas: la impunidad y la corrupción.

El control es el vínculo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones,¹⁷³ así que debemos establecer incógnitas que deben ser prioridad dar respuesta como, ¿Quién debe gobernar? ¿En qué forma podemos organizar a las instituciones políticas a fin de que los gobernantes malos o

¹⁷⁰ *Ídem*

¹⁷¹ *Ídem*

¹⁷² MERINO, Huerta Mauricio. “*México: La batalla contra la corrupción. (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*”, Wilson Center. México Institute, JUNIO de 2015. P.I. Versión digital.

https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf

¹⁷³ ARAGÓN, M. “*Constitución, democracia y control*”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, P. 137.

incapaces no puedan ocasionar daño?,¹⁷⁴ ya no dejar que sólo le corresponda al Estado vigilar la vida moral de los ciudadanos sino exigir como ciudadanía que respondan antes sus actos.

Como lo afirma Konrad Hesse, la cooperación, la responsabilidad y el control asegurado en la Constitución evita el abuso del poder, esto implica que no es suficiente regular un sistema de control para garantizar la eficacia de las limitaciones al poder si no se establece un sistema de responsabilidades como sanción a la norma que limita.¹⁷⁵ Un Estado democrático y social de derecho basa su fundamento en una constitución, misma que debe ser cumplida,¹⁷⁶ ya que en un estado de derecho, la constitución debe garantizar todos los derechos, tanto objetivos como subjetivos, en el que se aplique como fin la justicia a partir del principio de legalidad en todas las etapas del procedimiento donde exista un derecho de defensa justo.¹⁷⁷

El Estado es un medio para el cumplimiento de fines humanos, según la cual, aquel se constituyó para servir al hombre y permitirle llevar una vida civilizada en la que pueda desarrollar al máximo sus capacidades, la especulación es que el Estado es para el hombre y no el hombre para el Estado.¹⁷⁸ Como señala Óscar Arias (fundador de Transparencia Internacional), cuando menciona que es necesario entender que la corrupción se identifica y se ataca con mayor eficacia en una democracia.¹⁷⁹

Tenemos el entendido de que para gobernar es necesario el poder, pero debemos dejar en claro que éste no debe sobrepasar los límites a la autoridad. No obstante, esto no es suficiente en todos los casos y para ello se establecen

¹⁷⁴ POOPER, Karl. “*La sociedad abierta y sus enemigos*”, Paidós, Buenos Aires, 1967, P. 189.

¹⁷⁵ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 25.

¹⁷⁶ REYES, Ladislao y GONZÁLEZ, Juan de Dios. *Op, Cit.* P. 195.

¹⁷⁷ *Ibídem*, P.14.

¹⁷⁸ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 80.

¹⁷⁹ Presidente de Costa Rica, 1986 – 1990, Laureado con el Premio Nobel de la Paz, 1987; fundador de Transparencia Internacional y miembro de su consejo consultivo.

sistemas de control que vigilen el correcto acatamiento de las limitaciones. La finalidad es impedir el abuso del poder o cuando no se pueda evitar, imponer al infractor la sanción correspondiente y resarcir al afectado en la medida de lo posible.¹⁸⁰ En contraste con lo anterior cabe señalar que esta investigación cuenta con propuestas que lograrán evitar que esto siga sucediendo, mismas que serán establecidas al final de la investigación.

II.8 CONCLUSIÓN CAPITULAR

Una vez entendida la forma en la que es perseguida, investigada y sancionada la corrupción en el Estado mexicano, así como los avances y los mecanismos implementados en las leyes nacionales, podemos concluir que aún hace falta mucho trabajo en cuestión de dar un efectivo seguimiento a los actos cometidos por servidores públicos respecto al mal que agobia a la ciudadanía mexicana.

El estado actual de la corrupción es intolerable y debe ser devastado, debemos observar con frialdad la importancia de las corrientes del poder como mecanismo de obstrucción de la justicia, debemos tener claro que no sólo es cuestión de discurso y de conocimiento de los hechos de corrupción, sino que debe existir una cultura de “0” tolerancia a estos casos, no podemos seguir navegando con la idea de que la corrupción es tarea únicamente del gobierno, ya que como lo hemos demostrado el gobierno sólo actúa en beneficio de sus propias políticas.¹⁸¹

Como decía María Amparo Casar:

“Bienvenida la voluntad de hacerlo. Pero, por qué darle crédito otra vez al discurso del “tope donde tope”, “nunca más otro Iguala”, “combate frontal a la corrupción” o “por una auténtica política de Estado con visión de largo plazo”.

Para que un pacto adquiriera algún viso de credibilidad los políticos primero tendrían que confesar lo inconfesable: que han mantenido un pacto tácito en favor de la ilegalidad, de la impunidad y, por tanto, de la violencia. Un pacto que reza “tapaos los unos a los otros”. Ejemplos de

¹⁸⁰ HURTADO, Alfredo. *Op. Cit.* P. 114.

¹⁸¹ Idea personal

denuncias que deshonran a las instituciones y sus integrantes y que después nunca se persiguen o incluso se encubren, sobran.¹⁸²

Debemos asumir con responsabilidad la idea de que las cosas están mal no sólo en algunos Estados sino en todo el país y debemos idealizar propuestas que ayuden a la disminución de conductas que van en contra de principios rectores del servicio público, debemos hacer efectiva nuestra norma suprema y mediante propuestas plantear ideas de casos evidenciados y que conocemos para entender el problema de un país que no le importa sancionar a los corruptos.

¹⁸² CASAR, María. “*Tapaos los unos a los otros*”, Revista EXCELCIOR, 2014. *Op. Cit.*

CAPÍTULO III

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y SU PROCEDIMIENTO: UN ESPACIO DE PREVENCIÓN, SANCIÓN Y CONTROL EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, PARA SERVIDORES PÚBLICOS.

Es bastante más preferible para un pueblo tener malas leyes con buenos jueces, que malos jueces con buenas leyes.

Francesco Carnelutti

SUMARIO: III.1 Consideraciones previas. III.2 El Sistema Nacional Anticorrupción y sus leyes federales y locales aplicables en México. III.3 La aplicación las leyes complementarias del Sistema Nacional Anticorrupción a los servidores públicos y la relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Penal III.4 Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de acuerdo a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su fundamento constitucional III.5 Delitos de corrupción cometidos por servidores públicos establecidos en el Código Penal Federal. III.6 Autoridades competentes para la investigación, sanción y ejecución de los actos de corrupción. III.7 La imposición de sanciones respecto a las leyes aplicables en materia de corrupción. III.8 Principios rectores de la administración pública, estudio analítico de las faltas administrativas graves y las faltas administrativas no graves, así como la adecuación de casos. III.9 Plazos establecidos para la prescripción de las responsabilidades administrativas no graves y de las responsabilidades administrativas graves, así como de los delitos por actos de corrupción. III.10 El procedimiento disciplinario por faltas administrativas graves y por faltas administrativas no graves de los servidores públicos. III.11 Presentación de denuncias de carácter administrativo y penal. III.12 Conclusión capitular.

III.1 CONSIDERACIONES PREVIAS: (IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS Y DE LA EXPLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO, REFERENTE A LAS FALTAS COMETIDAS POR SERVIDORES PÚBLICOS

La justicia administrativa en México referente a la corrupción, es amplia y trae consigo múltiples instrumentos tanto de defensa como de investigación y prevención, es importante que al hablar del problema de la corrupción en México, se especifiquen los medios y las mecanismos que son implementados y ejecutados en el país así como analizar y explicar el contenido de las leyes administrativas, penales y fiscales por medio de las cuales se regulan la instrucción del procedimiento disciplinario y la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares por la comisión de actos de corrupción administrativa que pueden establecer faltas administrativas no graves y graves o en su caso de delitos penales o fiscales establecidos en el Código Penal Federal y el Código Fiscal de la Federación así como los medios de impugnación que se pueden utilizar para la anulación de dichas sanciones.

Para poder examinar los diversos instrumentos jurídicos y procesales que comprende la justicia administrativa, debemos partir desde la creación del sistema que le da vida al actuar de la ley y a sus modificaciones, lo que no resulta sencillo debido a que habitualmente, la justicia administrativa comprende un amplio conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública. En esa virtud, la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso.¹⁸³ En ese mismo orden de ideas, el capítulo tiene la finalidad de hacer comprensible, de una manera tanto práctica como teórica, lo más importante de los nuevos mecanismos para el combate a la corrupción.

¹⁸³ SARRÍA, Consuelo H. “Control judicial de la administración pública”, en el volumen colectivo, Justicia administrativa, Tucumán, Argentina, Ediciones Unsta, 1981, Pp. 17-45.

III.2 EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SUS LEYES FEDERALES Y LOCALES APLICABLES EN MÉXICO

Para hablar del Sistema Nacional Anticorrupción, es fundamental de primera cuenta establecer que la piedra angular de carácter público y de observancia general, la cual establece las disposiciones institucionales, las bases de coordinación entre la federación, los estados, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, en primer punto es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su capítulo IV, la cual le da vida al Sistema Nacional Anticorrupción y por ende a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual es su ordenamiento jurídico principal a seguir.¹⁸⁴

El Sistema Nacional Anticorrupción, se ha establecido a nivel constitucional y legal, con el objeto de combatir de manera eficaz y tajante el fenómeno de la corrupción en el servicio público de México, al ser considerado uno de los problemas más graves a los que nos enfrentamos hoy en día como sociedad en México, este sistema incluye mecanismos tanto de colaboración, intercambio de información como el diseño de políticas integrales en la materia, aplicables a las autoridades que lo integran.

Sin duda una de las reformas que ha traído un mayor impacto jurídico, político y social a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la implementación de este Sistema Nacional Anticorrupción. Tal como lo hemos planteado en capítulos anteriores, la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad,

¹⁸⁴ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, P. 1.

socava la democracia y extermina lo que debería ser garantizado -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 y otras amenazas a la seguridad humana.¹⁸⁵Bajo esa figura y como se establece en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre los derechos humanos, el cual en su parte conducente señala:

Artículo 1: En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.¹⁸⁶

De este modo podemos exteriorizar que los elementos básicos que debe contener la reforma constitucional en materia de anticorrupción es una compleja red de materias jurídicas que tengan como propósito el control social de aquellas conductas antijurídicas contrarias a los principios rectores del servicio público, las cuales son sancionables e imputables.

Es así como el Sistema Nacional Anticorrupción ha venido a cambiar el paradigma jurídico del Derecho Administrativo, del Derecho Penal y del Derecho Fiscal pues, por mandato constitucional, estas materias se complementan con el fin de combatir la corrupción eficazmente, cabe destacar que en el caso de que exista un acto de corrupción administrativa cometido por servidores públicos, serán de primera cuenta investigado por los órganos internos de control, quienes serán los encargados de determinar si el acto es una conducta de primera cuenta grave o no grave y de igual forma determinar si mediante la investigación esta conducta se cataloga como delito.

¹⁸⁵ Preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, 2003.

¹⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.* P. 1

Lo anterior mencionado, es establecido debido a que es menester aclarar que cada acto será analizado por la autoridad competente que le corresponda por mandato de ley y el hecho de que al principio sea investigado como falta administrativa y no como delito, no quiere decir que no será investigado de manera independiente como un proceso distinto, ya que en este supuesto opera el principio “*Non bis in ídem*” sólo en cuestión de no ser juzgado dos veces por el mismo delito dentro de la misma jurisdicción y no en el caso de que se persiga un acto por las leyes administrativas y de igual forma por las leyes federales, esto con motivo de que en materia de corrupción se entiende que ambos procedimientos son independientes uno del otro.

En vista de que el ejercicio del poder se sigue manteniendo en algunos grupos políticos y ha ocasionado dar fuerza a la impunidad debido precisamente a las corrientes del poder, al mismo tiempo debemos recalcar que esto se deba posiblemente a que las autoridades encargadas de asuntos de corrupción carecen de los conocimientos idóneos para el seguimiento, la investigación y la resolución de un asunto de esa índole, pues si lo que se pretende es combatir a la corrupción, este tipo de normas constitucionales sigue permitiendo la corrupción de acuerdo a los intereses de unos cuantos y de las corrientes del poder en turno, los cuales se agrupan en el ejercicio del poder político, esto acorde a lo planteado por Foucault cuando nos menciona que:

Las reglas de derecho, mecanismos de poder, efectos de verdad o incluso reglas de poder y poder de los discursos verdaderos. El edificio jurídico de nuestra sociedad fue elaborado bajo la presión del poder real, para su provecho y para servirle de instrumento. El derecho es un derecho comisionado del rey.¹⁸⁷

¹⁸⁷ FOUCAULT, Michel. “*Genealogía del racismo*”, Argentina, Caronte ensayos, 2010, Pp. 28-29.

Teniendo en cuenta que el discurso de Foucault, nos hace creer subjetivamente que el Sistema Nacional Anticorrupción eliminará la corrupción y se criminalizará severamente a los corruptos, pero en realidad sucede lo contrario, pues un sistema que protege jurídicamente a las altas esferas del poder político y no cuenta con controles jurídicos externos, se corrompe a sí mismo y no funciona como un medio de solución al grave problema que enfrentamos o dicho de otro modo, no ayuda en nada tener leyes bonitas si estas no son aplicadas con rigor jurídico y con la intención de castigar prácticas corruptas o apoyar el beneficio social y no el beneficio particular.

Por esta razón a nivel nacional y con la constante preocupación de encontrar una solución para la disminución de casos de corrupción dentro de la administración pública, se ha creado un sistema conocido como Sistema Nacional Anticorrupción, el cual como especificamos en capítulos anteriores, de nuevo no tiene gran cosa pero a lo que respecta a este apartado podemos explicar que de acuerdo a lo que se ha dado a conocer este sistema tiene la finalidad de establecer mecanismos para proteger el erario público, proteger a la ciudadanía de los actos que sólo operan en beneficio de particulares y que no visualizan o ejercen el bien común, así como el disminuir casos extremos en los que nos hemos enfrentado con mayor frecuencia hoy en día en México.

Con el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción se han unido esfuerzos institucionales que, apoyados por la transparencia y rendición de cuentas, buscan fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas, confianza que se ha perdido por la observancia de la sociedad misma de la impunidad que opera en este sistema.

La promulgación de la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, representa un avance histórico para el país respecto a la lucha contra la corrupción, cabe destacar que dichas reformas constitucionales en materia anticorrupción han tenido bastante auge y difusión, obviamente para hacer parecer a la sociedad que el sistema comienza a ser eficaz y a tomar un nuevo rumbo, cuando en la práctica no lo hemos visto aplicado. Dichas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo de 2015, y son la base que da sustento a toda la legislación secundaria en la materia.¹⁸⁸

De acuerdo a lo que establece el artículo 113 de la Constitución Política Mexicana,¹⁸⁹ siendo el fundamento legal donde se encuentra previsto el Sistema Nacional Anticorrupción. Se define a éste como la instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y autoridades locales, encargadas de prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción cometidos por servidores públicos dentro de sus funciones, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en el cual se ha integrado a la ciudadanía para que participe a través de un comité de participación ciudadana.

De igual modo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo antes mencionado, señala cuáles son las autoridades encargadas de investigar, sustanciar y resolver, en materia administrativa y penal, los conflictos jurídicos por ilícitos cometidos debido a actos de corrupción; y, en caso de que exista un daño hacia la hacienda pública. Es importante señalar que las leyes federales aplicables al Sistema Nacional Anticorrupción, así como su legislación secundaria, se integran por los siguientes ordenamientos jurídicos:

¹⁸⁸ Sistema Nacional Anticorrupción: Descargado y consultado el 11 de agosto de 2017: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>.

¹⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- Código Penal Federal;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

III.3 LA APLICACIÓN DE LA LEYES COMPLEMENTARIAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN A LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO PENAL

Con la coordinación de las autoridades que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción, se busca una mayor efectividad en la aplicación de este régimen de responsabilidades. Cabe mencionar que como parte del Sistema Nacional Anticorrupción es de suma importancia analizar uno de los temas más relevantes dentro de dicho sistema como es el del Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, cuya regulación se transforma y perfecciona con la entrada en vigor de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (Vigente a partir del 19 de julio de 2017), así como en el Título Décimo, del Código Penal Federal donde se encuentran establecidos los delitos por hechos de corrupción. (Reformada la denominación mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016).

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, al ser la base del derecho sancionador administrativo constituye los principios y las obligaciones que rigen la actuación de servidores públicos, establece las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, prevé las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran, y los

mecanismos para prevenir e investigar responsabilidades administrativas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes.¹⁹⁰

El Código Penal Federal, establece aquellos delitos que son considerados por actos de corrupción, así como las sanciones, particularización y supuestos en los cuales podrían ser aplicadas sanciones por conductas contrarias a lo establecido, sin olvidar obviamente que la ley máxima que nos especifica las sanciones y las autoridades que deberán sancionar los actos de corrupción es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la misma manera tenemos al Código Fiscal de la Federación, el cual lo mencionamos con la intención de especificar su participación, la cual podría explicarse por dar un ejemplo: cuando existe una sanción por resolución de manera económica, esta se convierte en un crédito fiscal y deberá ser pagada y ejercida de acuerdo a lo que establece dicha normatividad.

Estas leyes son aplicables a todos los servidores públicos, ex servidores públicos y ahora a todos aquellos particulares que sean ubicados en los supuestos vinculados con actos de corrupción, ya sea por faltas administrativas o por delitos. De manera puntual exponemos que estos ordenamientos jurídicos van más allá de un mero marco normativo-institucional: ya que estos contienen la filosofía, ética y los valores que como país aspiramos a consolidar en la función de un aparato gubernamental.

Es menester resaltar que como principios rectores del servicio público la constitución nos establece de manera expresa a los siguientes: Eficiencia, honradez, imparcialidad, lealtad y legalidad, mismos que se desarrollan en

¹⁹⁰ Excélsior, “El Sistema Nacional Anticorrupción y la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas”. Descargado y consultado el día 11 de agosto de 2017. <http://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/2017/07/19/1176467>.

obligaciones y responsabilidades específicas lo largo de su texto.¹⁹¹ Los cuales por lo tanto son observados de la misma manera en las leyes secundarias de la materia en estudio.

Ahora bien, para dar mayor peso a nuestras afirmaciones, tenemos que, derivado de este sistema, dentro del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su fracción tercera nos establece lo siguiente:

Artículo 109. Fracción III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. (SIC)

Por lo anterior, se desprende que resultan materias relacionadas las cuales pueden generar un tipo de sanción las siguientes: administrativa, penal y fiscal. Establecido esto, en ese mismo orden de ideas se pretende establecer ahora, más a fondo, la enunciación de una significativa serie de teorías sobre la dependencia y la relación del derecho administrativo sancionador con el

¹⁹¹ *Ídem*

derecho penal, justamente, Góngora hace alusión puntual a que adoptando la teoría autonomista, el derecho administrativo sancionatorio puede considerarse como un derecho penal administrativo, que goza de naturaleza propia en la medida en que se rige por principios autónomos que integran la represión de infracciones de carácter administrativo no constitutivas de delito.¹⁹²

En segunda instancia, la teoría de dependencia que se refiere al derecho penal arremete contra la teoría autonomista al afirmar que, ineludiblemente, el Derecho Administrativo sancionatorio debe nutrirse del Derecho Penal, verbigracia, de sus principios. La teoría del Derecho Administrativo sancionador admite que los principios que lo rigen, más que depender del Derecho Penal, le conciernen al control y delimitación punitivo del Estado.¹⁹³ Continuando con la idea, López Camelo y Jarque explican que existe una relación del Derecho Penal, con ramas del derecho como el administrativo en la medida en que los códigos penales se valen de numerosas definiciones o concepciones acuñados por aquel (servidor público, función pública, entre otros), además de intereses que atañen a la administración y el ejercicio de la función pública.¹⁹⁴

Comprendido lo anterior, tenemos que los autores a los que hacemos mención (citando a Zaffaroni), han manifestado que el derecho administrativo sancionador ha podido avanzar gracias al derecho penal; en efecto consideran que este dio, como fue ya advertido, origen al Derecho Penal Administrativo, dentro del que se incluyen el derecho disciplinario, el derecho penal fiscal y el derecho penal económico, sin embargo dentro del criterio personal, manifiesto que en parte si ha apoyado para el crecimiento y fortalecimiento del Sistema

¹⁹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, Pleno, tesis P./J. 99/2006; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1566.

¹⁹³ GÓNGORA, Genaro. *Op Cit.*, P. 260.

¹⁹⁴ LÓPEZ Camelo, Raúl. "*Curso de derecho penal*", Argentina, Ediuns, 2012, P. 31.

Nacional Anticorrupción, pero sólo en la cuestión de agregar por ejemplo los delitos de corrupción al Código Penal Federal, ya que esto ha perjudicado en algunos casos por la poca experiencia del Derecho Administrativo con el Derecho Penal a que exista impunidad por el desconocimiento de las autoridades administrativas del funcionamiento del Derecho Penal.

Por dar un ejemplo: en la integración de los Informes de presunta responsabilidad, que como sabemos son llevados a cabo por autoridades administrativas y el problema persiste cuando estas determinan que existe una conducta considerada como delito y este informe es transferido a las autoridades penales y obviamente la mayoría de los servidores públicos terminan siendo absueltos por la poca efectividad en algo tan sencillo como la recopilación de pruebas.

Sin embargo, a pesar de la marcada influencia e impacto que ha ejercido el Derecho Penal para el desarrollo del derecho sancionador, puesto de presente en las teorías precitadas, no podemos dejar de afirmar que ambos sistemas aunque se complementen, son distintos y debe de existir una mayor preparación y capacitación en las autoridades administrativas para la unificación de ideas y el respeto de procedimientos que se deben seguir, esto con la finalidad de evitar la violación de algún derecho, ya que como ya se mencionó; a pesar de su unificación para sancionar no dejan de ser distintos, por el simple hecho de basarse en leyes diferentes, puesto que el presupuesto del ilícito penal es el delito (infracción criminal), mientras que en el del ilícito administrativo es la infracción administrativa. Adicionalmente el ilícito se describe y tipifica en el Código Penal y las leyes penales especiales; por su parte el administrativo está tipificado en la legislación de su orden.

Así mismo, debe recordarse que el injusto penal se sanciona con penas o da lugar a la imposición de una medida de seguridad, mientras que el ilícito administrativo da paso a sanciones no penales que impone la administración en ejercicio de su poder sancionatorio, establecidas cada una en las leyes de su materia.¹⁹⁵

III.4 LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DE ACUERDO A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La responsabilidad administrativa, es aquella a la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus cargos, comisiones o empleos, su conducta contraviene alguna de las obligaciones contenidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las leyes estatales, dejando de salvaguardar los principios rectores que rigen el servicio público.¹⁹⁶ Las sanciones administrativas se aplican a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que vayan en demerito de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

Con base en estos principios, se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en esta ley se determinan las obligaciones de los trabajadores, así como las sanciones y su procedimiento de aplicación.¹⁹⁷ El término “responsabilidad”, tiene su origen etimológico en el latín responderé que significa: responder, prometer, contestar, merecer o pagar; por lo que el mencionado término se relaciona con el vocablo *spondere*,

¹⁹⁵ *Ibídem*, P. 33.

¹⁹⁶ ORTIZ, Sergio. “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, México, Ed. Porrúa, 1999, P. 112.

¹⁹⁷ México, Enciclopedia Jurídica Online: Descargado y consultado el día 19 de mayo de 2018. <https://mexico.leyderecho.org/responsabilidad-administrativa/>

que en el derecho romano era la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una responsabilidad,¹⁹⁸ así como *sponsio* es la palabra más antigua de la obligación, por lo que de conformidad con la teoría debemos entender que *responsalis* quiere decir el que responde.

En un sentido más restringido *responsum* es lo que alude a la obligación de responder de algo o alguien. Entonces la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo), sin embargo, no debe confundirse con el propio deber, pues el deber o la obligación, es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir, de lo contrario el sujeto obligado se hace acreedor a una sanción. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado, aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito.¹⁹⁹

De acuerdo a lo anterior, tratándose de servidores públicos, la sanción administrativa deriva de una infracción a las reglas que deben observar en el desempeño de sus funciones, dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, regula los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos, prevé las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran, establece los mecanismos para prevenir e investigar responsabilidades administrativas, así los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes.

Por cuanto a las faltas administrativas por la cuales el servidor público puede hacerse acreedor a sanciones, la ley las enuncia de la siguiente manera:

¹⁹⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa-UNAM, 2002, Tomo Q-Z, P. 277; en el mismo sentido véase Gutiérrez y González, Ernesto, “*Derecho de las obligaciones*”, 15ª ed., Porrúa, México, 2003, P. 619.

¹⁹⁹ LARRAÑAGA Pablo. “*El concepto de Responsabilidad*”, Fontamara, México, 2000, Pp. 36-55.

Faltas administrativas graves: para el caso de las faltas graves, en sincronía con la fracción III del artículo 109 de la constitución federal, se establece que, las “faltas administrativas graves” son las 12 conductas señaladas por los Artículos 52 al 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Éstas prescriben en 7 años y serán sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.²⁰⁰

Conviene especificar que la facultad de los Tribunales de Justicia Administrativa de sancionar tanto a los servidores públicos como a particulares involucrados en actos vinculados a faltas administrativas grave es establecida en la fracción IV del artículo 109 de la Constitución Política de México, donde se le da la fortaleza de no sólo imponerles sanciones económicas, sino llegar incluso a la inhabilitación para participar en licitaciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, o en el extremo, a la disolución de sociedades mercantiles. Es menester mencionar que en esta misma fracción también se encuentra establecido que la secrecía en materia fiscal y la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos federales o estatales, no serán oponibles, a las autoridades investigadoras, sancionadoras y ejecutoras, ni a los Tribunales de Justicia Administrativa y fiscal.

Faltas administrativas no graves: mismas que están descritas en el artículo 49 de la mencionada Ley y serán investigadas y sancionadas por los Órganos Internos de Control de cada Institución que forme parte de la Administración Pública. Mismas que tendrán un tiempo de prescripción de 5 años, a partir de que fue realizado el acto, se tuvo conocimiento del mismo o se llevó a cabo la última actuación de las autoridades administrativas.²⁰¹

²⁰⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.* P. 104.

²⁰¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, P. 17.

Aunado a esto, las faltas administrativas y de conformidad con el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que en su parte conducente señala:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.²⁰²

Por ello, entendemos que es responsabilidad administrativa la que surge para los servidores públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública. Ahora bien, la responsabilidad administrativa, tiene por objeto *sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la administración pública; se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de servidor público y se hace efectiva a través de la 'potestad disciplinaria' de la Administración.*²⁰³ Ese incumplimiento

²⁰² Tesis: P. LX/96, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, abril de 1996, p. 128, rubro: "Responsabilidades de servidores públicos, sus modalidades de acuerdo con el Título Cuarto Constitucional".

²⁰³ CASTRO Rojas, Marco Antonio. "Ponencia VI. Los Sujetos de Responsabilidad", Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, Número 3, Julio-septiembre, México, D. F., 1987, P. 111.

es el que da ocasión a la determinación de responsabilidad y en su caso a la consecuente aplicación de las sanciones administrativas, caso en el cual podrá surgir además la responsabilidad fiscal o incluso penal.

III.5 DELITOS DE CORRUPCIÓN COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL

Cuando hablamos de un acto de corrupción cometido por servidores públicos, es normal que se nos venga a la cabeza de primera cuenta la responsabilidad administrativa que procede en su contra, como la amonestación pública, las multas, procedimientos resarcitorios, etc. Sin embargo, debemos conocer que con las nuevas reformas constitucionales también existe un tipo de responsabilidad penal lo cual es traducida en delitos que establece el mismo Código Penal Federal en su título decimo.

La corrupción es un conjunto de delitos ya tipificados en las leyes, por lo que no necesitamos de un sistema nacional, sino de un sistema de justicia que funcione.²⁰⁴ El problema en México es la impunidad que impera, no únicamente para quienes cometen actos corruptos, sino para quien realiza un delito en general, pues la probabilidad de que reciba un castigo es muy baja en comparación con otros países, por lo que la solución para la corrupción, como para otros males sociales, es mejorar el sistema de justicia y hacerlo más eficiente en términos de sus procesos y el castigo a los delitos acusados.²⁰⁵

²⁰⁴ LÓPEZ, Gustavo. “*La corrupción, la impunidad y los riesgos*”, México FORBES, 2018, versión online.

²⁰⁵ *ídem*

En palabras de Rebollo, sobre los delitos especiales existe prácticamente un acuerdo unánime en la doctrina al señalar que los delitos especiales impropios son aquellos que tienen correspondencia con uno común, es decir, se trata de delitos en los que la calidad personal del sujeto (su condición de funcionario público) no es determinante, puesto que, el comportamiento tiene correspondencia con un delito. Por el contrario, los delitos especiales propios están dotados de una especial característica cual es una determinada condición del sujeto activo (de servidor público en el caso mexicano) es decir, si este no reúne los requisitos exigidos en el tipo, el hecho deviene atípico por la falta de correspondencia del comportamiento con el fin del delito común.²⁰⁶

Antes de especificar a aquellos delitos a los que los servidores públicos podrían estar vinculados es necesario primero establecer que de acuerdo al artículo 109 constitucional le corresponde conocer e investigar los actos de corrupción de servidores públicos ajenos a la institución a la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia,²⁰⁷ siempre y cuando se reúnan los supuestos que de una interpretación a contrario sensu, se desprenden del Acuerdo A70/03 del C. Procurador General de la República. Una vez establecido lo anterior, procedemos a mencionar los delitos que se encuentran tipificados en el Código Penal Federal de México, mismos que pueden ser atribuidos a servidores públicos por su mal ejercicio de sus funciones.

²⁰⁶ HERNÁNDEZ, Christian. *“Delitos cometidos por servidores públicos contra la administración pública en México”*, Universidad Autónoma de Baja California, Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, México, 2016, P. 136.

²⁰⁷ Procuraduría General de la República: Descargado y consultado el día 23 de agosto de 2018.

<https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/unidad-especializada-en-investigacion-de-delitos-cometidos-por-servidores-publicos-y-contra-la-administracion-de-justicia>

CUADRO 3

Delitos cometidos por servidores públicos²⁰⁸

TITULO DECIMO - DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS
CAPITULO II - Ejercicio indebido de servicio público Artículo 214
CAPITULO III - Abuso de autoridad Artículo 215
CAPITULO III BIS - Desaparición forzada de personas Artículo 215-A, 215-B, 215-C, 215-D
CAPITULO IV - Coalición de servidores públicos Artículo 216
CAPITULO V - Uso indebido de atribuciones y facultades Artículo 217
CAPITULO VI - Concusión Artículo 218
CAPITULO VII - Intimidación Artículo 219
CAPITULO VIII - Ejercicio abusivo de funciones Artículo 220
CAPITULO IX - Tráfico de Influencia Artículo 221
CAPITULO X - Cohecho Artículo 222
Capítulo XI - Cohecho a servidores públicos extranjeros Artículo 222 bis
CAPITULO XII - Peculado Artículo 223
CAPITULO XIII - Enriquecimiento Ilícito Artículo 224

Fuente: Elaboración propia, obtenida la información del Código Nacional Penal.

III.6 AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA INVESTIGACIÓN, SANCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

A través de la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción y la promulgación de las leyes adjuntas de esta sistema, tal como la Ley General

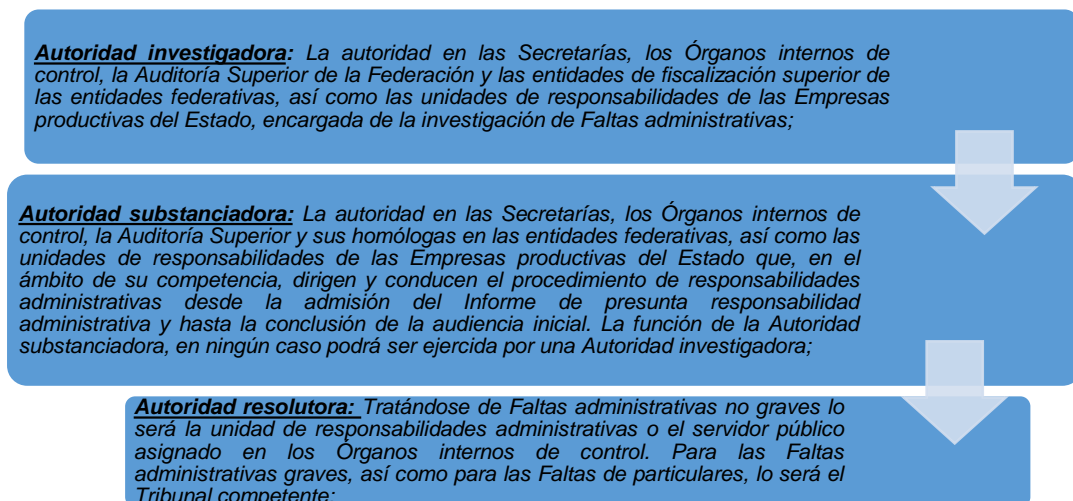
²⁰⁸ Elaboración propia.

de Responsabilidades Administrativas y el Código Penal Federal, resulta que dicho sistema establece un nuevo régimen de responsabilidades para los servidores públicos y particulares de carácter administrativo y penal por la comisión de actos relacionados con actos de corrupción, dicha responsabilidad permite exponer las facultades y las competencias de las autoridades encargadas tanto de realizar las investigaciones correspondientes para mediante un Informe de Responsabilidad Administrativa, éstas determinen si se existe una conducta que se encuentre tipificada como un delito o de igual modo si la conducta figura como un incurrimento de alguna falta administrativa o delito y, en su caso, podrán hacer uso de sus facultades investigadoras, preventivas y sancionadoras, para así imponer en los supuestos que apliquen sanciones dependiendo la acción cometida, mismas que se encuentran establecidas y fundamentadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 3.

Por cuanto a las autoridades en materia administrativa se entiende por:

GRÁFICA 3

Facultades de las autoridades administrativas



Fuente: Elaboración propia basado en lo establecido en la LGRA.²⁰⁹

²⁰⁹ Elaboración propia, obtenida de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Texto vigente.

Resumiendo lo establecido en dicho artículo, y respondiendo a la interrogante de ¿Cuáles son las autoridades competentes que investigan y sancionan en materia de actos de corrupción? Establecemos lo siguiente:

Autoridades que investigan:

La Secretaría de la Función Pública: (Investigar, sancionar y ejecutar el procedimiento por faltas administrativas no graves, con colaboración de los órganos internos de control, en caso de presunta comisión de delitos, presentará denuncias correspondientes ante la fiscalía competente, referente a recursos federales o servidores públicos federales.²¹⁰

Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos: Investigar, sancionar y ejecutar el procedimiento por faltas administrativas no graves, con colaboración de los órganos internos de control, en caso de presunta comisión de delitos, presentará denuncias correspondientes ante el ministerio público competente, referente a recursos estatales o servidores públicos al servicio del Estado de Morelos.²¹¹

Los órganos internos de control: inmersos en las instituciones públicas (a los cuales con la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas les fueron conferidas las atribuciones de implementar mecanismos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidad administrativa, revisar la aplicación de recursos públicos federales, participaciones federales y recursos locales, según competencia, y presentar denuncias por la comisión de delitos).

²¹⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley General de Responsabilidades Administrativas”, *Op Cit.* Pp. 2-5.

²¹¹ *Ídem*

La Auditoría Superior de la Federación: Investigar y substanciar el procedimiento por faltas administrativas graves, de las no graves darán cuenta a los Órganos Internos de Control, en caso de presunta comisión de delitos, presentará denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos: (Investigar el procedimiento por faltas administrativas graves e informar al Tribunal de Justicia Administrativa, de las no graves darán cuenta a los Órganos Internos de Control o secretarías con acuerdos de colaboración, en caso de presunta comisión de delitos, presentará denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente).²¹²

Autoridades que sancionan:

- La Secretaría de la Función Pública: (responsabilidades administrativas no graves).
- Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos: (responsabilidades administrativas no graves).
- Órganos Internos de Control: (responsabilidades administrativas no graves).
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas: (tratándose de faltas administrativas graves y actos de particulares vinculados/as con faltas administrativas graves).²¹³

Por último, por cuanto a las autoridades en materia penal la autoridad que tendrá las facultades tanto de investigar, iniciar procedimiento penal y sancionar será la siguiente:

²¹² *Ídem*

²¹³ *Ídem*

GRÁFICA 4

Facultades de las autoridades penales²¹⁴

Investigadora, substanciadora, resolutora: *Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción*, misma que es un órgano con autonomía técnica y operativa, que tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción, con excepción de los cometidos por servidores públicos de la PGR, supuesto en el cual se estará a lo dispuesto en el Artículo 21 de la Ley Orgánica de la PGR.

III.7 LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES RESPECTO A LAS LEYES APLICABLES EN MATERIA DE CORRUPCIÓN

Por lo que se refiere a las sanciones en materia administrativa, son impuestas por infracciones u omisiones a lo que se encuentra establecido en las leyes que rigen el actuar de los servidores públicos y tienen como finalidad la corrección de ellos, dicho de otro modo (amonestación), la restricción de los derechos del infractor (suspensión, destitución e inhabilitación), y el resarcimiento monetario acorde al daño causado (sanción económica o multa).²¹⁵

En este sentido, Román Cordero propone cuatro elementos que, a su juicio, configuran el núcleo esencial de cualquier sanción administrativa:

- La sanción administrativa debe ser impuesta por un órgano administrativo con facultad expresa que le atribuya la ley en sentido.
- La sanción administrativa debe importar una lesión o menoscabo de derechos o la imposición de un deber para un particular.
- La sanción administrativa debe haber sido establecida por el ordenamiento jurídico como reacción a la contravención de este.

²¹⁴ Excelsior, “*Definen y publican facultades del fiscal anticorrupción*”, 2017. Descargado y consultado el día 11 de octubre de 2018.

<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/20/1158478>

²¹⁵ GARRIDO Fernando. “*La sanción administrativa no como castigo, sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido.*” Tratado de Derecho Administrativo, Volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, P. 206.

- La sanción administrativa debe ser impuesta con un solo fin: la represión o castigo de un ilícito administrativo.²¹⁶

Bajo esta tesitura observamos que dichas sanciones sólo pueden ser impuestas y aplicadas a los servidores públicos, cuando estos incumplen los valores, principios, directrices y obligaciones fundamentales de la función pública, con relación a este procedimiento podemos invocar la definición dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis no. 200 de 2013 en la que se le definió como el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí en forma de juicio por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sea de servidores públicos o particulares, cuya finalidad, en todo caso, sea imponer una sanción.²¹⁷

La infracción o falta afecta la relación de servicios que existe entre el Estado y los servidores públicos, por lo que la sanción correspondiente tiende a permitir el buen funcionamiento de la administración pública, así mismo, la ejecución e imposición de las sanciones es realizada por una autoridad administrativa, de conformidad con procedimientos administrativos, tomando como base jurídica la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En cuanto a lo ya mencionado ahora es importante establecer, ¿Qué sanciones se pueden imponer a los servidores públicos que incurran en faltas administrativas no graves?

Contestando a la interrogante establecida podemos afirmar que las facultades de emitir algunas sanciones dependen de la autoridad que deba emitirla, por ejemplo, en el caso de la materia administrativa, se encuentran facultadas las siguientes autoridades: Secretaría de la Función Pública, la

²¹⁶ GONZÁLEZ Juan de Dios. “*Metodología Jurídica Epistémica*”, 1ª Ed., México, Fontamara, 2003, P. 168.

²¹⁷ Contradicción de Tesis 200/2013, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. I, julio 2014, P. 46. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos y los Órganos Internos de Control, inmersos en las Instituciones Públicas.

Aunado a esto podemos definir ahora los tipos de sanciones que pueden ser impuestos en materia administrativa:

- **Amonestación pública o privada:** La cual se encuentra establecida en el artículo 75, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establecida como sanción por la comisión de faltas administrativas no graves. La cual implica un escrito del superior jerárquico para hacer constar que se impuso la sanción y que quede registrada en el expediente del ahora ex servidor público. Cuando la amonestación se impone con carácter público, se debe publicitar en el Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la Plataforma Digital Nacional.²¹⁸

- **Suspensión del empleo, cargo o comisión:** Implica la separación temporal del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta, por el término señalado en la resolución, sin derecho a percibir salario o prestaciones. Existen dos tipos de supuestos que dan origen a la aplicación de la suspensión de funciones del servidor público.²¹⁹

- **Destitución de su empleo, cargo o comisión:** La cual implica, la terminación de la relación jurídica del servidor público con la administración pública o el ente público para el cual preste sus servicios y por lo tanto la conclusión del contrato laboral.²²⁰

- **Inhabilitación temporal de tres meses a un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas:** La cual

²¹⁸ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 21.

²¹⁹ *Ídem*

²²⁰ *Ídem*

implica la imposibilidad del servidor público sancionado para ejercer la función pública en cualquier cargo, puesto o comisión.²²¹

- **Sanciones económicas de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.**²²² Igualmente, respecto a ¿Qué sanciones se pueden imponer a los servidores públicos que incurran en faltas administrativas graves? Por cuanto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien de acuerdo a sus facultades es la autoridad competente para la aplicación y ejecución de las sanciones en las faltas administrativas consideradas como graves, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual impondrá una o más de las siguientes sanciones:

- **Suspensión de treinta a noventa días naturales del empleo, cargo o comisión:** Implica la separación temporal del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta, por el término señalado en la resolución, sin derecho a percibir salario o prestaciones.²²³

- **Destitución del empleo, cargo o comisión:** La cual implica la imposibilidad del servidor público sancionado para ejercer la función pública en cualquier cargo, puesto o comisión.

- **Sanción económica:** Es importante describir que las sanciones económicas tienen el carácter de créditos fiscales, en los términos del tercer párrafo del Artículo 86, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al señalar que:

²²¹ *Ídem*

²²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 109. *Op. Cit.*

²²³ *Ibidem*, P. 22.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos, o de la legislación aplicable en el ámbito local.²²⁴

Se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en dos tantos del monto a que asciendan el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado.²²⁵

- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, de uno a veinte años, dependiendo de la afectación de la falta administrativa; y de tres meses a un año en caso de no causar daños y perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno:²²⁶ Hay que mencionar, además que por cuanto a las sanciones que podrán ser impuestas en materia penal, podemos determinar las siguientes:

CUADRO 4
Sanciones penales

TITULO DECIMO - DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS
Ejercicio indebido de servicio público Se le impondrán de dos a siete años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
Abuso de autoridad Se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
Coalición de servidores públicos Se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de la comisión del delito.
Uso ilícito de atribuciones y facultades Se le impondrán de seis meses a doce años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.

²²⁴ *Ibíd*em, P. 26.

²²⁵ Pleno. Novena Época. Apéndice 2000. Tomo I, Const., P.R. SCJN, P. 1867

²²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 109. *Op. Cit.*

<p>Concusión Se impondrán de dos años a doce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.</p>
<p>Intimidación Se le impondrán de dos años a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.</p>
<p>Ejercicio abusivo de funciones Se impondrán de dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p>
<p>Tráfico de Influencia Se le impondrán de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.</p>
<p>Cohecho Se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p>
<p>Cohecho a servidores públicos extranjeros El juez impondrá a la persona moral hasta mil días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral.</p>
<p>Peculado -Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. -Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa. -Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores.</p>
<p>Enriquecimiento Ilícito -Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. -Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.</p>

Fuente: Elaboración propia, información obtenida del Código Nacional Penal.

III.8 PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTUDIO ANALÍTICO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES, ASÍ COMO LA ADECUACIÓN DE CASOS

La relevancia de la adecuación de los casos a las faltas administrativas graves y no graves, tiene la finalidad de establecer de esta manera una mayor comprensión tanto para los servidores públicos, la sociedad misma, como para las autoridades que intervienen en actos de corrupción cometidos por servidores públicos, ya sea para su prevención, defensa o en su caso sanción. Para comenzar a hablar de las faltas administrativas establecidas en la ley de la materia, es de suma importancia mencionar a los principios rectores que deben ser sometidos todos los servidores públicos, ya que, de acuerdo a nuestra carta magna, no es una obediencia por convicción sino una obediencia por obligación a la cual debe acatarse cualquier ciudadano con el carácter de servidor o funcionario público.

III.8.1 FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES

Las faltas administrativas no graves son aquellos actos u omisiones cometidas por los servidores públicos con los que se incumple o se transgreden alguna de las obligaciones previstas en los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las cuales de acuerdo a dicha ley pueden traducirse de la siguiente manera:²²⁷

- Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto(...)²²⁸Esta fracción podría encuadrar perfecto en la omisión de acciones que el servidor público tenga atribuidas, en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

²²⁷ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* Pp. 15-17.

²²⁸ *Ibidem*, P. 15.

Ejemplo: El Secretario de Desarrollo Agropecuario en Morelos, a pesar de tener la atribución y obligación de coadyuvar a que toda persona física o moral que se dedique a la cría y explotación de cualquier tipo de animales que se explote en forma intensiva, semi-intensiva y extensiva, ya sea temporal o permanentemente, se apeguen al cumplimiento del marco normativo aplicable, no ha cumplido con dicha función ya que, no ha llevado a cabo durante su gestión ninguna inspección para determinar que efectivamente los marcos normativos establecidos sean observados y respetados, por aquellas personas que se dediquen a lo antes mencionado. ²²⁹

Por esta razón se encuentra siendo omiso del cumplimiento de sus funciones que le son conferidas como Secretario de Desarrollo Agropecuario, de acuerdo a su designación. ²³⁰

- Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas:²³¹ Esta fracción aplica en el caso de que algún servidor público tuviera el conocimiento de alguna acción u omisiones que puedan ser una falta administrativa y no denunciar; como, por ejemplo, ver a algún compañero o compañera utilizando su jerarquía para obtener beneficios personales o para amigos, familiares y demás que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.²³²

Ejemplo: El Director de Administración del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos, ha utilizado su jerarquía para exigir a sus subordinados para favorecer a sus empresas a efecto de ser adjudicadas en las licitaciones públicas y sus subordinados en lugar de denunciar prefieren ayudarlo por miedo a perder su trabajo.²³³

²²⁹ Elaboración propia.

²³⁰ Elaboración propia.

²³¹ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 16.

²³² *Ídem*

²³³ Elaboración propia.

- **Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia.**²³⁴Que un superior jerárquico te pida que realices alguna/as de las conductas que se encuentran enlistadas en el apartado “Que no pueden hacer los servidores públicos” y la realices a sabiendas de que no están relacionadas con el servicio público para el que fuiste contratado.

Ejemplo: Realizar proselitismo político, apoyar a un candidato en campaña, hacer trámites personales del superior jerárquico por sus instrucciones, en horas de trabajo o con la justificación de que es tu jefe.²³⁵

- **Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.**²³⁶De acuerdo a los artículos 32 al 42 de Ley General de Responsabilidades Administrativas, todo servidor público deberá presentar declaración de situación patrimonial y de interés, conforme a lo ahí establecido. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I. Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:
 - a. Ingreso al servicio público por primera vez;
 - b. Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
- II. Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año, y
- III. Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión.

²³⁴ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 16.

²³⁵ Elaboración propia.

²³⁶ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 16.

Ejemplo: Que algún servidor público que tenga participación, ya sea como socio o administrador en alguna empresa que participe en licitaciones públicas tanto para gobierno municipal, estatal y federal y esto no sea informado dentro de su manifestación, de igual forma no informe sobre sus ingresos y bienes muebles o inmuebles adquiridos bajo la figura de dicha empresa.²³⁷

- **Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos:** Utilizar de manera indebida información a tu cargo para beneficio de intereses personales, familiares o de negocios.

Ejemplo: La subdirectora de Recursos Humanos, teniendo el conocimiento de las plazas vacantes con sueldos altos, con motivo de que es ella quien tiene a su resguardo dicha información, ayuda a sus familiares, amigos o personas con algún tipo de relación, a obtener un puesto en la Institución donde ella ejerza el puesto.²³⁸

- **Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo:**²³⁹ Que personal a tu cargo realice alguna de las conductas antes enlistadas en horario laboral y lo permitas o lo ignores.²⁴⁰

- **Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables:**²⁴¹ Abstenerse de rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, entregar la cuenta pública en los tiempos establecidos y hacerla

²³⁷ Elaboración propia.

²³⁸ *Ídem*

²³⁹ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 16.

²⁴⁰ Elaboración propia.

²⁴¹ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 16.

pública en los medios oficiales, así como hacer caso omiso a las solicitudes que cualquier ciudadano puede realizar mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, o no respetar lo referente a la rendición de cuentas, también establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.²⁴²

- Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte:²⁴³La omisión o incumplimiento de la obligación de colaborar con las Autoridades que se encuentren llevando a cabo un procedimiento judicial.

Ejemplo: No proporcionar documentos o información que mediante oficio o resolución le solicite cualquier autoridad judicial con la facultad para pedirla, no otorgar o no colaborar con las autoridades de fiscalización en las auditorias que por cualquier razón justificada se esté llevando a cabo en la institución con motivo de inspección y prevención.²⁴⁴

- Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público.²⁴⁵

Ejemplo: No realizar los procedimientos o protocolos establecidos en la institución para cerciorarse que algún proveedor o empresa no sea de algún servidor público que pueda tener un conflicto de interés o preferencia en las

²⁴² Elaboración propia.

²⁴³ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 16.

²⁴⁴ Elaboración propia.

²⁴⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 16.

licitaciones públicas, adjudicaciones directas, o invitaciones a cuando menos tres personas.²⁴⁶

III.8.2 FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

Las faltas administrativas no graves como ya se ha mencionado, son aquellos actos u omisiones cometidas por los servidores públicos con los que se incumple o se transgreden alguna de las obligaciones previstas en los artículos 52 al 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las cuales de acuerdo a dicha ley pueden traducirse de la siguiente manera:²⁴⁷

- **Cohecho**, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 52, (conocida comúnmente como soborno, mordida o propina): Se incurre por: exigir, aceptar, obtener o pretender obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier tipo de beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado, donaciones, servicios, empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes, terceros con los que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios o sociedades de las que sean parte.²⁴⁸

Ejemplo: Uno de los ejemplos más comunes dentro de la administración pública sobre el cohecho, es cuando los servidores públicos en su carácter por ejemplo de Director de Administración, Subdirector de Recursos Materiales o Jefe de Departamento de Adquisiciones, (involucrados en los procedimientos de adjudicación de contratos), piden comisiones para dar preferencia y les sean otorgados los contratos que celebran por una parte la Institución y por

²⁴⁶ Elaboración propia.

²⁴⁷ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* Pp. 17 – 19.

²⁴⁸ *Ibidem*, Pág. 17.

otra parte el proveedor en su carácter de persona moral o persona física, los cuales técnicamente tendrían que ser sometidos a procedimientos públicos obligatorios y sin limitar la participación de empresas tanto nacionales como internacionales, que establecen las leyes aplicables en la materia, en el caso de recursos federales sería la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, así como, en el caso de recursos estatales sería la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos y su reglamento.²⁴⁹

La falta se comete al momento de pedir y de aceptar cualquier tipo de beneficio monetario, contemplado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, utilizando su puesto, cargo o comisión para favorecer a quien proporcione lo solicitado.

Otro ejemplo sería, solicitar de igual forma algún tipo de beneficio monetario, con la justificación de proporcionar una ayuda o privilegio que como servidor público con influencias en su cargo pudiere ayudar, uno de los ejemplos en el H. Ayuntamiento de Cuernavaca, al proporcionar permisos para construcción en lugares donde no deberían ser otorgados o la apertura de locales clausurados, sin cumplir con lo que se le solicitó en los reglamentos de la materia.²⁵⁰

- **Peculado**, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 53, (conocida comúnmente como un tipo de desvío de recursos): El servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para su cónyuge, parientes, terceros con los que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios o sociedades de las que sean parte, de recursos públicos, sean

²⁴⁹ Elaboración propia.

²⁵⁰ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 17.

materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.²⁵¹

Ejemplo: Cuando un servidor público, realice la tramitación, autorización, expedición y/o entrega de algún beneficio económico, administrativo, humano, material, etc. sin justificación de la otorgación de dicho beneficio a fin de cumplir un compromiso personal o el simple hecho de obtenerlo en favor de cualquier persona que sea comprobable su relación.

Ahora bien, en la cuestión de recursos humanos; la contratación de familiares que no cuenten con el perfil en áreas específicas que le permitan obtener un determinado beneficio, o en su caso beneficiar a familiares, amigos o socios con plazas de sueldos altas y no dar la oportunidad a personal que realmente cumplan con el perfil.

En la cuestión de finanzas, como ya se mencionó, tramitar, autorizar, expedir y entregar cheques o transferencias bancarias a personas, proveedores o cualquier otra persona sin justificar o demostrar el motivo de dicho gasto o comprobar la existencia de algún adeudo del gobierno con alguna persona moral o en su caso una relación contractual.²⁵²

- **Desvío de recursos públicos**, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 54, (conocida comúnmente como fondeo de cuentas): Es responsable del mismo el servidor público que: autoriza, solicita o realiza actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.²⁵³

²⁵¹ *ídem*

²⁵² Elaboración propia.

²⁵³ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 17.

Ejemplo: Cuando el Director de Administración de cualquier dependencia, ordena a su Subdirector de Finanzas o Tesorero que, de una cuenta etiquetada a un fin específico de carácter federal, transfiera recursos de ésta cuenta a otra para realizar algún pago distinto al que estaba establecido o solo para justificar algún devengo ante la Tesorería de la Federación (TESOFE).

De igual modo, simplemente cuando el servidor público decidió disponer de dinero etiquetado para una obra a otra acción, como por ejemplo pago de nómina, aunque sea un principio práctico y la nómina no puede dejarse de pagar, no hay justificación alguna para hacerlo, porque en esta falta no existe primordialidad.²⁵⁴

- **Utilización indebida de información**, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 55, (conocida comúnmente como información privilegiada): Se incurre por: adquirir para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios o sociedades de las que sean parte, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada (aquella que obtenga con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público) de la cual haya tenido conocimiento. Esta restricción será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.²⁵⁵

Ejemplo: Respecto a adjudicaciones y contratos, cuando el Subdirector de Recursos Materiales de una Institución, le da los techos presupuestales de las partidas de alguna licitación pública o invitación a cuando menos tres

²⁵⁴ Elaboración propia.

²⁵⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 17

personas a una empresa con el fin de que está en su propuesta económica se ajuste a dichos precios y pueda ganar el evento, siendo la empresa que se ajusta mayormente a los lineamientos que se establecen por las leyes en la materia.

Respecto a contrataciones, cuando un Subdirector de Recursos Humanos o algún trabajador que tenga a su resguardo la plantilla de personal y actúe como integrante del escalafón entre una institución y el sindicato de la misma, haga uso de la información que tenga conocimiento para su beneficio propio de cualquiera de las personas que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para acordar y darles preferencia en las contrataciones que se realicen.

Respecto a la posesión de bienes; cuando por motivo de su cargo, tenga el conocimiento de alguna obra que se realizará con posterioridad por el gobierno federal o estatal, en un determinado sitio y mediante esa información obtenga terrenos cercanos, colindantes o los mismos terrenos que serán adquiridos necesariamente para la construcción de la obra, los adquiera a un precio bajo y poco después los venda al gobierno en un precio mayor a su costo real, con la ventaja y con el conocimiento de la necesidad de la compra de específicamente esos terrenos.²⁵⁶

- **Abuso de funciones**, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 57, (conocida comúnmente como abuso de atribuciones no conferidas): Es responsable el servidor público que: ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios

²⁵⁶ Elaboración propia.

o sociedades de las que sean parte o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.²⁵⁷

Ejemplo: Cuando algún Director General o Secretario de alguna dependencia de gobierno, solicite sin la facultad que le confiera alguna ley para poder hacerlo, información a otra dependencia sobre alguna auditoría o estatus de algún juicio donde no se tenga competencia alguna, y éste fije un término o plazo ordenativo para hacerlo, ya que esta acción solo puede ser realizada por un ente fiscalizador autorizado o en su caso mediante resolución judicial.²⁵⁸

Cuando algún ciudadano sin tener nombramiento, comisión o designación emitido por el servidor público jerárquico facultado, firmé algún documento de validez oficial ostentando cargo o se ostente de un nivel académico distinto al que tuviere en el momento.²⁵⁹

- **Actuación bajo conflicto de interés**, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 58, (conocida comúnmente como compadrazgo): Se incurre por: intervenir por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal. Al tener conocimiento de los asuntos mencionados, la o el servidor público debe informar tal situación a su jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.²⁶⁰

²⁵⁷ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 17.

²⁵⁸ Elaboración propia.

²⁵⁹ *Ídem*

²⁶⁰ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 18.

Ejemplo: Cuando algún Comisario Público o Titular del Órgano Interno de Control recibe una queja en la cual él o algún familiar viene descrito con una acción contraria a la ley o acto de corrupción y éste determina su recepción e inicia investigación hasta culminar en determinación sin elementos, un funcionario no puede resolver una sanción administrativa, respecto del servidor que en ese momento está tramitando la licencia de funcionamiento de un familiar suyo.²⁶¹

Otro ejemplo, sería que el servidor público contratara el mismo una empresa para trabajar en conjunto con la Institución donde se desempeña y éste sea accionista o tenga participación en la funcionalidad de la misma.²⁶²

- **Contratación indebida**, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 59: La comete el servidor público que: autoriza 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 el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional.²⁶³

Ejemplo: Cuando el Subdirector de Recursos Humanos de alguna Institución o cualquier funcionario que cuente con la atribución de realizar contrataciones públicas, realice la contratación de algún servidor público que se encuentre inhabilitado en el momento de su contratación por resolución

²⁶¹ Elaboración propia.

²⁶² Elaboración propia.

²⁶³ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 18.

judicial, ya que es obligación del contratante investigar en la Plataforma Digital Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados.²⁶⁴

- **Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés**, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 60: Es responsable el servidor público que: falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, para ocultar el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de Interés.²⁶⁵

Ejemplo: Cuando un servidor público no declare el 100% de sus bienes ante los órganos facultados o no informe acerca de su participación como socio o administrador en alguna empresa que tenga relación con gobierno, así como cuando su crecimiento económico y su adquisición de bienes muebles o inmuebles no correspondan a los ingresos declarados.²⁶⁶

- **Tráfico de influencias**, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 61: Incurre en ella el servidor público que: utiliza la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios, de igual forma para socios o sociedades de las que sean parte.²⁶⁷

²⁶⁴ Elaboración propia.

²⁶⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 18.

²⁶⁶ Elaboración propia.

²⁶⁷ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 18.

Ejemplo: Cuando en un procedimiento judicial, un servidor público haga uso de sus influencias para ejercer presión sobre la investigación para ayudar en sentencias absolutorias o dejar sin efectos una acción.²⁶⁸

-Encubrimiento, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 62: Será responsable de encubrimiento el servidor público que: cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.²⁶⁹

Ejemplo: Cuando un servidor de menor rango tenga conocimiento que su jefe está autorizando pagos sin soporte documental, mintiendo en pólizas de pago, o autorice contratación de empresas fantasmas y no informe mediante queja o denuncia de dichas acciones.²⁷⁰

- Desacato, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 63: La comete el servidor público que: tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no de respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Ejemplo: Cuando el enlace que se designa dentro de cualquier Institución de gobierno, teniendo un requerimiento de información justificado, no remita la información que soliciten tanto las autoridades fiscalizadoras, llámense Órgano Interno de Control, Auditoría Superior de la Federación,

²⁶⁸ Elaboración propia.

²⁶⁹ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 18.

²⁷⁰ Elaboración propia.

Entidad Superior de Fiscalización, Secretaria de la Contraloría, u otra autoridad con facultad de hacerlo o mediante resolución judicial, así como haga caso omiso o entregue información alterada.

- **Obstrucción de la justicia**, la cual se encuentra establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 64: Se actualiza cuando: Los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas:

- Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves;
- No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, y;
- Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido.²⁷¹

Ejemplo: Cuando un Comisario Público o titular del Órgano Interno de Control, cualquier ente o autoridad fiscalizadora determine una falta grave como no grave dolosamente y trate de manipular la investigación a efecto de cuadrar dicha conducta.²⁷²

III.9 PLAZOS ESTABLECIDOS PARA LA PRESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS NO GRAVES Y DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS GRAVES, ASÍ COMO DE LOS DELITOS POR ACTOS DE CORRUPCIÓN.

²⁷¹ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 18.

²⁷² Elaboración propia.

La prescripción son medios extintivos de las relaciones jurídicas, por virtud del transcurso del tiempo,²⁷³ de igual modo la prescripción tiene como materia, por regla general, derechos subjetivos y, por ende, actúa en una concreta y particular relación jurídica con sujetos determinados, donde respecto de un objeto específico hay una correlación entre derecho-deber.

La finalidad de la prescripción es descrita por el autor Santoro Passarelli como la oportunidad de lograr la adecuación de una situación de hecho a una situación de derecho. Esto ocurre si un derecho subjetivo no se hace valer, por quien podría hacerlo, durante cierto tiempo (situación de hecho) entonces, ante tal impasibilidad, el derecho mismo es perdido por su titular (situación de derecho). La causa de la prescripción es subjetiva, consiste en la inercia del titular del derecho subjetivo, para hacerlo valer en el plazo que la ley prevé.²⁷⁴

Por cuanto a las faltas administrativas no graves, de acuerdo a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las facultades de la autoridad para imponer sanción prescriben en **cinco años**, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado. Para las faltas administrativas graves, las facultades de la autoridad para imponer sanción prescriben en **siete años**, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado.

En razón de la materia penal es menester mencionar la jurisprudencia 258767. Primera Sala. Sexta Época. Semanario Judicial de la Federación. Volumen CXXX, Segunda Parte, Pág. 19., la cual en su parte conducente señala:

²⁷³ C. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, febrero de 2010, P. 2890.

²⁷⁴ *Ídem*

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.

Para que opere el fenómeno de la prescripción en cuanto a la acción persecutoria, la ley alude al término medio aritmético de la pena, que se ha interpretado como deducible de la individualización legal correspondiente a las entidades delictivas consumadas, pero sin modalidades. La acción penal es la potestad jurídica que el Estado delega en un órgano específico para exigir del poder jurisdiccional una decisión concreta respecto a una relación jurídico material de derecho penal, que en el caso de condena actualiza la pretensión punitiva del propio Estado. La acción penal no puede concebirse, sino en relación a un determinado hecho correspondiente a una figura de delito; de ahí que se afirme que del delito surge la acción penal, o más propiamente de la sospecha del delito. Se considera que la prescripción implica la cesación de la potestad punitiva del Estado, al transcurrir un período de tiempo determinado, en virtud de que el propio Estado abdica de su potestad punitiva, por razón de que el tiempo anula el interés represivo, apaga la alarma social y dificulta la adquisición de pruebas respecto a la realización del evento delictivo, la prescripción penal, por la esencia misma del ordenamiento punitivo, opera coactivamente. Es un mandato impuesto por el Estado para que el órgano delegado específicamente, la institución del Ministerio Público, conforme al artículo 21 constitucional, se abstenga de toda acción represiva del delito y para que el órgano jurisdiccional decrete la extinción de la pretensión punitiva; y por ello, se aplica de oficio y en cualquier grado y estado de la causa(...)²⁷⁵

Así mismo, la prescripción penal se fundamentará de acuerdo a lo que establece el mismo Código Penal Federal en sus siguientes artículos:

Artículo 104.- La acción penal prescribe en un año, si el delito sólo mereciere multa; si el delito mereciere, además de esta sanción, pena privativa de libertad o alternativa, se atenderá a la prescripción de la acción para perseguir la pena privativa de libertad; lo mismo se observará cuando corresponda imponer alguna otra sanción accesoria.

Artículo 105.- La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad que señala la ley para el delito de que se trate, pero en ningún caso será menor de tres años.

Artículo 106.- La acción penal prescribirá en dos años, si el delito sólo mereciere destitución, suspensión, privación de derecho o inhabilitación, salvo lo previsto en otras normas.²⁷⁶

²⁷⁵ Amparo directo 8431/63. Mario Valdez González. 17 de abril de 1968.

²⁷⁶ Código Nacional de Procedimientos Penales, *Op. Cit.* P. 25.

III.10 EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO POR FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y POR FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Mediante el siguiente cuadro, se explicará de manera cronológica y ordenada el procedimiento que se lleva a cabo con motivo del inicio de una investigación por el conocimiento de una posible falta administrativa, el cual se encuentra dividido por las siguientes etapas:

INVESTIGACIÓN: Para el cumplimiento de sus atribuciones, las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los Servidores Públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia.²⁷⁷

INSTRUCCIÓN: La Instrucción da inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admiten el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, el cual consiste en lo siguiente, de acuerdo a la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

Artículo 3. XVIII. El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas.²⁷⁸

Dicho informe, se conforma de lo siguiente: Proemio, antecedentes, hechos, presuntos responsables y precisión de irregularidades, presunto daño patrimonial y/o perjuicio y lucro indebido y conclusión del informe. Así mismo, continuando con la etapa de instrucción en el procedimiento de responsabilidades administrativas dicha etapa comprende las siguientes cinco fases:

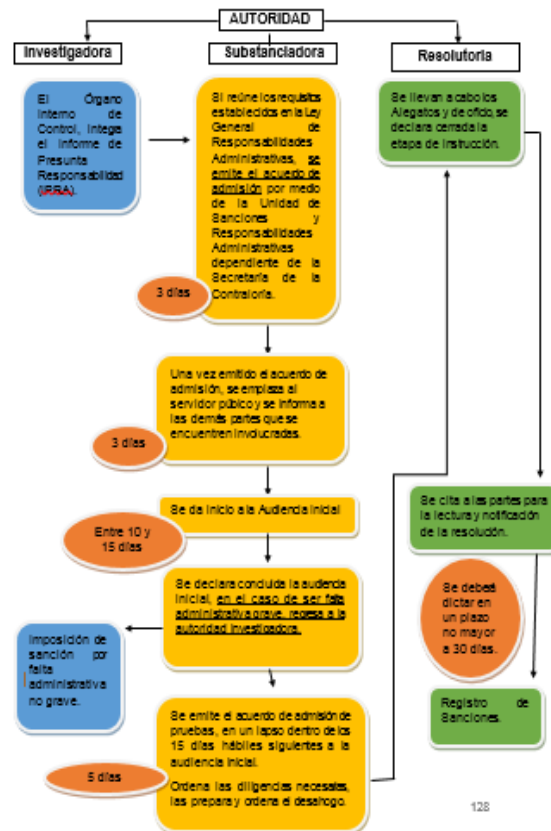
²⁷⁷ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 28.

²⁷⁸ *Ibidem*, P. 2.

- Auto de Admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
- Citación al presunto responsable a una audiencia inicial.
- Contestación, ofrecimiento y desahogo de pruebas.
- Presentación de alegatos.
- Auto de Cierre de Instrucción.²⁷⁹

DECISIÓN: la resolución es la decisión o sentencia definitiva, emitida por la autoridad resolutoria, que resuelve el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa.

EJECUCIÓN: momento en el cual las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignan.



²⁷⁹ *Íbidem*, Pp. 42-43.

III.11 PRESENTACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y PENAL

III.11.1 DE OFICIO

Las autoridades investigadoras (La autoridad en las Secretarías, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de faltas administrativas o delitos), tienen competencias y facultades para investigar actos de servidores públicos y particulares vinculados con la comisión de presuntas faltas administrativas o delitos sin necesidad de que se presente denuncia alguna, con el simple hecho de duda razonable o la intención preventiva de verificar el estado actual de algún servidor o institución pública, ya que actualmente se prevé el principio de legalidad y transparencia.

III.11.2 POR DENUNCIA

Las quejas o denuncias podrán ser anónimas, por ejemplo: en línea, por medio de la página de la Secretaría de la Función Pública, de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción (PGR) o la página oficial de la Secretaría de la Contraloría, de igual forma mediante sus buzones de queja instalados en las dependencias o instituciones públicas (las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntos actos de corrupción, de conformidad con los criterios establecidos en las leyes de la materia).

III.11.3 VÍA CORRESPONDENCIA

Las quejas o denuncias podrán ser enviadas a las autoridades del interés personal, mediante correo a las direcciones oficiales donde se encuentran establecidas.

III.11.4 PRESENCIAL

La manera presencial consiste precisamente como su mismo nombre lo indica, en la presentación física frente a las autoridades de competencia para conocer el caso y exhibir que se pretende manifestar una denuncia o queja, ya sea de carácter anónimo o con firma autógrafa.

En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien los presuntos actos. De igual modo, cabe destacar que la queja o denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de un acto contrario a la ley por actos de corrupción, y podrán ser presentadas también de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las autoridades competentes.

III.12 CONCLUSIÓN CAPITULAR

Como resultado del capítulo que finaliza podemos concluir comprendiendo de manera general en qué consisten los procedimientos que pueden dar inicio con motivo de un acto de corrupción cometido por una persona en su carácter de servidor público. Por ello adoptamos la opinión de Óscar Diego,²⁸⁰ quien critica la efectividad de las políticas anticorrupción que provee el sistema normativo y nos define a la corrupción como una pandemia

²⁸⁰ BAUTISTA, Diego. *¿Por qué se corrompen los servidores Públicos?*, Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México-UAEM, 2010, P. 18.

mundial que ha llegado a ser parte del comportamiento cotidiano convirtiéndose en usos y costumbres vistos en el entorno como algo normal, dicho autor estudia a la corrupción con una perspectiva referente a la definición misma de la palabra. Por ello, en otra de sus obras²⁸¹ escribe acerca del momento en el que se comienza a practicar situaciones deshonestas el cual lo vincula con la avaricia, al respecto: “Cuando el principio de avaricia aparece ante el hombre este lo asimila y comienza a ver oportunidades de lucrarse en el lugar donde se desempeña. Este vicio ha invadido el ámbito público por lo que los servidores públicos no están exentos de ser tocados por él y verse envueltos en escándalos de corrupción”.²⁸²

Avanzando en nuestro razonamiento y de acuerdo con lo estudiado anteriormente durante la investigación, tenemos igualmente claro que los mecanismos e instancias de control existentes en el sistema mexicano fueron elaborados meramente desde un enfoque legalista lo que genera que sean sólo de carácter correctivo, y esto nos hace comprender que no son orientados a detectar específicamente las prácticas de la corrupción, sino a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad, debido a esto en el siguiente capítulo serán planteadas las propuestas que a nuestro criterio serían de una ayuda útil para cambiar el sistema actual y darle realmente un enfoque que tenga la intención tanto de disminuir como de erradicar la corrupción en la administración pública, ya que el análisis de los mecanismos y procedimientos nos hace preguntarnos ¿realmente las autoridades están construyendo un sistema para combatir la corrupción? O será que este sistema sólo fue levantado con la intención política de hacer parecer que se está haciendo algo en contra de sus propios colegas.

²⁸¹ Bautista, Diego. “Necesidad de la Ética Pública”, *Op. Cit.* P. 14.

²⁸² *Ídem*

Es increíble darse cuenta como los órganos de control, de investigación y de sanción que existen en México no han desarrollado las capacidades tanto para prevenir conductas contrarias a la ley, para fortalecer los objetivos de la lucha anticorrupción y mucho menos para sancionar las conductas corruptas.

No existe efectividad en las medidas preventivas ni en las correctivas para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones y ante este problema debemos hacer frente, por lo tanto, a continuación, plasmaremos nuevas herramientas para erradicar a este tipo de corrupción y además de aplicar acciones correctivas a través de la sanción o la conciliación para evitar su repetición, plantearemos el rediseño de medidas para prevenir estas prácticas.

CAPÍTULO IV

CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS DE INVESTIGACIÓN

Un hombre de estado es el que pasa la mitad de su vida haciendo leyes, y la otra mitad ayudando a sus amigos a no cumplirlas.
Noel Clarasó

SUMARIO: **IV.1** La implementación de la conciliación en el procedimiento administrativo basado en lo establecido en La Ley General de Responsabilidades Administrativas., **IV.1.1** La mediación aplicada en el desvío de recursos., **IV.1.2** justificación y finalidad de la mediación en materia administrativa., **IV.1.3** incorporación de la mediación en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su procedimiento., **IV.2** La participación de profesionistas externos en la integración y revisión para su opinión del Anexo Técnico y revisión de las Licitaciones Públicas Nacionales e Internacionales y de carácter presencial, electrónico o mixto., **IV.3** Modificación de los montos de actuación estipulados en el Anexo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal vigente en su momento., **IV.3.1** La realidad del actuar deshonesto de los Servidores Públicos para llevar a cabo procedimientos de adjudicación directa., **IV.4** Estipulación en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos la prohibición de cuentas concentradoras de Recursos Estatales y Federales, así como exigir la obligatoriedad de la apertura de cuentas únicamente específicas., **IV.5** Autonomía jurídica y económica a los Entes Fiscalizadores., Homogenización de las leyes en materia de corrupción., **CONCLUSIONES FINALES.**

IV.1 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONCILIACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO BASADO EN LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

IV.1.1 LA MEDIACIÓN APLICADA EN EL DESVÍO DE RECURSOS.

Con el tema de estudio, se propone la incorporación de la mediación como un procedimiento eficaz a los mecanismos de control existentes mediante la propuesta de su implementación en materia administrativa, para la prevención, y aplicación de los principios rectores, para evitar un procedimiento largo y tedioso cuando en la realidad el acto puede ser justificado y por ende evitar de esta manera una sanción administrativa que pueda convertirse en un nuevo procedimiento penal, por actos de corrupción.

IV.1.2 JUSTIFICACIÓN Y FINALIDAD DE LA MEDIACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Se tiene la finalidad de que la labor del servidor público se encuentre estrictamente apegada a lo que establecen las leyes, sin dejar de observar la posibilidad de implementar mecanismos novedosos en donde los procedimientos no solo apliquen lo que dice rígidamente la ley, sino que estas leyes sean evaluadas, visualizando y dando a conocer las salidas alternas en los sistemas anticorrupción, mediante su análisis y estudio, siempre y cuando el acto tenga una fuerte justificación.

En México es fundamental innovar con las leyes desde un punto en el que nos permitan usarlas en beneficio de la sociedad y no en perjuicio de ella, nuestras leyes son perfectas, la imperfección viene en el momento de ser aplicadas y en este caso, mucho más imperfecto es el modo de aplicación.

La justicia administrativa en México referente a la corrupción, es amplia y trae consigo múltiples instrumentos tanto de defensa como de investigación y prevención, habitualmente la justicia administrativa comprende un amplio conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública. En esa virtud, la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda

comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso.²⁸³

En ese mismo orden de ideas, el proyecto se hace comprensible de una manera tanto práctica como teórica, lo más importante de los nuevos mecanismos para el combate a la corrupción, así como los procedimientos que dan inicio por actos de corrupción que son implementados y ejecutados en el país. Ahora bien, una vez analizado y explicado el contenido de las leyes tanto administrativas como penales por medio de las cuales se regulan las instrucciones del procedimiento disciplinario y la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas y/o delitos, procedemos a explicar la forma en que la mediación sería considerada dentro de un proceso administrativo para un servidor público.

IV.1.3 INCORPORACIÓN DE LA MEDIACIÓN EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SU PROCEDIMIENTO

De acuerdo al Dr. Julio Cabrera Dircio, la mediación es una buena opción para resolver las disputas entre las partes, ya que la podemos ver diferenciando el sistema inquisitivo, el cual se fundamenta en la cultura de la violencia que se basa en ganar uno a expensas del otro, por su parte, la mediación tiene su fundamento en la cultura de la paz, establece la interacción entre quien tiene la razón y quien está equivocado, admitiendo cada una su propia responsabilidad en el conflicto.²⁸⁴

Para poder explicar el momento en que se llevará a cabo la mediación, fue de máxima importancia reflexionar sobre el proceso administrativo de una manera general y en específico analizado con posibles ejemplos de actos que

²⁸³ SARRÍA, Consuelo, *Op. Cit.*, Pp. 17-45.

²⁸⁴ CABRERA Julio. *Op. Cit.*, P. 21.

podrían encuadrar en una falta administrativa grave o no grave, la propuesta consistente meramente en llevar a cabo la mediación una vez que se comprobó la falta administrativa en los órganos internos de control, con el fin de que se conozcan aquellas faltas las cuales si podrán ser motivo de conciliación.

Es considerable plantear la opción de que exista la posibilidad en México de trasladar la figura de la mediación como alternativa de resolución de conflictos en el ámbito de la administración pública para resolver aquellos conflictos entre servidores públicos, autoridades fiscalizadoras, autoridades perjudicadas y la misma ciudadanía en faltas administrativas específicas, a fin de evitar acudir a la vía judicial y estas sean elevadas a delito. Esto se plantea que sea en el momento que los órganos internos de control llevan a cabo los IPRA (Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa).

Es decir, trasladar el mismo sistema de mediación aplicado en las demás áreas de derecho, al Derecho Público (Mediación administrativa). Puesto que, la mediación en este ámbito en los tiempos actuales, ofrecería un abanico de ventajas (ahorro, control, fomento del dialogo, cooperación, implicación, confianza, eficacia y rapidez de la actuación administrativa). A pesar de que la mediación en este ámbito administrativo, no se ha planteado y aun no se encuentra contemplada como permitida o viable dentro de la normatividad para la resolución de conflictos administrativos. Dentro de la postura de este trabajo de investigación se considera viable, por las siguientes razones y ejemplos.

En la falta administrativa grave establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su artículo 54,²⁸⁵ (**Desvío de recursos públicos**) conocida comúnmente como fondeo de cuentas. La cual, como ya se ha mencionado es aplicada cuando un servidor público: autoriza, solicita o realiza actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición

²⁸⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Op. Cit.* P. 17.

a las normas aplicables. Ejemplo: Cuando el Director de Administración de cualquier dependencia, ordena a su Subdirector de Finanzas o Tesorero que de una cuenta etiquetada a un fin específico de carácter federal, transfiera recursos de ésta cuenta a otra para realizar algún pago distinto al que estaba establecido como el caso de pago de nómina, ya que en estas acciones podría no existir el beneficio personal o de terceros cercanos, debido a que simplemente se actuó en beneficio de los trabajadores ya que, como en la práctica se sabe “La nómina debe ser intocable” y ésta no puede dejarse de pagar, no hay justificación alguna para hacerlo.

Podemos asumir con este ejemplo, lo que actualmente sucede en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, donde el rector con motivo del retraso en el pago a los trabajadores de dicha Institución, manifiesta que existe dinero en las cuentas bancarias de la universidad, sólo que ese dinero no puede ser tocado ya que se encuentra etiquetado por una partida presupuestal distinta al de capítulo 1000 (pago de nómina) y que, si el realiza un pago con ese dinero, sería el quien estaría incurriendo en un delito.

En el supuesto mencionado, se pretende que pudiera existir la mediación entre las autoridades fiscalizadoras para evitar la sanción por el pago de nómina de otra fuente de ingreso, puesto que esta como ya se mencionó debe ser intocable, y prioritaria ante cualquier justificación ya que consiste en un derecho humano a la remuneración del trabajo, sin embargo esto no quiere decir que al realizar el pago no exista sanción alguna respecto a la mala administración de los recursos, en el dado caso que se demostraba que el dinero de capítulo 1000 fue gastado en otros fines, pero mediante la mediación obtendrá una disminución de la gravedad de la sanción al dar prioridad al pago de nómina.

De igual modo, en otro ejemplo ajeno al anterior podría suceder el caso en el que el servidor público por motivo de un caso fortuito o de urgencia, destinara recursos que se tenían contemplados para otro objetivo, a un caso de mayor relevancia y/o urgencia en el momento para la Institución. Caso concreto: en el sector salud cuando se contrata el Servicio Subrogado de Gases Medicinales para las Unidades Hospitalarias, el cual consiste en el oxígeno soporte de vida de los pacientes en estado crítico, de recuperación o urgencia, el mismo no puede ser suspendido por falta de pago por la carencia de recursos que muchas veces se originan por el retraso en las ministraciones federales que destinan y suministran a los estados por medio de los convenios de transferencia de recursos (Fortalecimiento a la Atención Médica FAM), suscritos entre los mismos.

En este caso, estamos hablando del bien jurídico tutelado que es la “VIDA”, por lo tanto, simplemente con ese pequeño ejemplo podemos comprobar que no en todos los casos el fondeo de cuentas es doloso. En ese sentido, se argumenta la necesidad del estudio concreto y analítico de las posibles faltas administrativas que podrían ser mediadas si el servidor público demuestra que su intención no fue en ningún momento obtener un beneficio, perjudicar el patrimonio, el erario público o a la misma sociedad.

Cabe destacar que, con motivo de esta propuesta, debe ser modificado el artículo 29 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Público, el cual en su parte conducente señala: que no debe existir conciliación debido a que el recurso público es de interés social y de orden público.

ARTÍCULO 29.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos no será objeto de conciliación o convenio por ser de interés social y orden público.²⁸⁶

²⁸⁶ Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Morelos, aprobada el día 18 de octubre de 2017.

De acuerdo a esta propuesta, el artículo modificado deberá decir la siguiente leyenda:

ARTÍCULO 29.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos por cuanto al desvío de recursos, podrá ser objeto de conciliación o convenio, únicamente en los casos que existan excepciones justificables, sin la existencia de dolo, mala fe y no por motivo de un mal manejo en la administración de los recursos, la conciliación podrá ser solicitada en los siguientes supuestos: Casos de fuerza mayor donde sea dispensable hacer uso de un recursos etiquetado destinado a otra partida, casos de urgencia donde pueda existir la vulneración de algún bien jurídico tutelado, por motivo de ausencia de recursos correspondientes al capítulo 1000 de cada institución (pago de nómina), por atraso en la ministración de recursos correspondientes a las autoridades federales; lo anterior, siempre y cuando no se vea vulnerado el interés social, orden, funcionalidad e incluso el erario público de la institución.²⁸⁷

La postura en esta investigación es firme y se justifica de la siguiente manera: si bien es cierto que conformidad con lo estipulado en el artículo 77 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual estipula los casos en que las secretarías o los Órganos Internos de Control pueden abstenerse de imponer la sanción correspondiente al servidor público para faltas no graves siempre y cuando el servidor público no haya sido sancionado previamente por la misma falta y que no haya actuado de forma dolosa, de lo cual se dejara constancia; la misma no implica la figura de mediación y al existir más de un ente auditado pueden ser los servidores públicos reincidentes.

Ya que, de lo anterior se desprende que estas conductas durante el periodo de servicio administrativo siempre serán constantes por el hecho de que los recursos federales difícilmente son ministrados en tiempo y forma dejando a los Estados y a los Servidores públicos en estado de indefensión ante las eventualidades que puedan generarse de manera fortuita o por fuerza

²⁸⁷ *ídem*

mayor, y se determina en estas acciones que no existe dolo alguno ya que no se actualiza la hipótesis de desviación de recursos para otro fin, si no que se prioriza la tutela laboral salarial y los servicios o insumos como en el caso citado de soporte de vida.

En dichas situaciones sería conveniente que se estipulara dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, un capítulo específico referente a la mediación siempre y cuando se cuente con la documental soporte y justificatoria de que los fondeos fueron realizados bajo los conceptos ya mencionados, entre otros ejemplos de la misma índole que en la práctica se pudieran suscitar. Dichos soportes deberán incluir transferencias bancarias tanto de salidas de la cuenta de fondeo, como su transferencia bancaria de reintegro y/o devolución una vez que el recurso ya ha haya sido ministrado por la federación.

De igual manera, en el ejemplo médico deberá existir la factura del servicio, así como la justificación médica del porque es indispensable la acción. En este sentido, se deduce y justifica que si bien es cierto el servidor público no actúa en apego a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero tampoco debería contravenir ningún delito o falta administrativa contemplada en las normatividades, ya que no se encuentra obteniendo ningún beneficio de carácter económico, más sin en cambio se encuentra actuando bajo principios éticos prioritarios y en tutela de los derechos fundamentales, establecidos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como son la salud y el trabajo.

IV.2 LA PARTICIPACIÓN DE PROFESIONISTAS EXTERNOS EN LA INTEGRACIÓN Y REVISIÓN PARA SU OPINIÓN DEL ANEXO TÉCNICO Y REVISIÓN DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y DE CARÁCTER PRESENCIAL, ELECTRÓNICO O MIXTO.

PROPUESTA

En este contexto se propone que los anexos técnicos así como la revisión de las propuestas técnicas y económicas que son establecidas como obligatorias en cualquier adquisición que se lleve a cabo dentro de la administración pública, mismas que se encuentran establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sean integradas ya sea por Organismos no Gubernamentales (ONG), profesionistas expertos en la materia motivo de la adquisición, o académicos reconocidos que gocen de buena reputación en la materia a contratar, ya que ellos al ser imparciales, podrán adecuar de manera correcta las necesidades de cada unidad administrativa, en el supuesto de que conocen a ciencia cierta la funcionalidad de su materia, y con esto ayuda a que la opinión técnica que da pie al fallo y adjudicación correspondiente se encuentre de una manera correcta e imparcial.

JUSTIFICACIÓN Y/O FINALIDAD

Esta propuesta resulta demasiado interesante y es un punto que muy pocos auditores así como juristas han llevado a su máximo estudio, ya que si bien es cierto que la corrupción pública la relacionamos con temas de carácter pecuniario como desvió de recursos entre otras, una de las raíces principales de este tema son los procedimientos licitatorios en cualquiera de sus supuestos (licitación, invitación a cuando menos tres personas, adjudicación directa, excepción a licitación) ya que las áreas requirentes (normalmente las

áreas administrativas como son: administración, recursos materiales, servicios generales, adquisiciones entre otros), suelen arman los procesos con candados de participación como coloquialmente se les conoce y estos son integrados por personas conocidas como “Magos de la Licitación”.

Todo esto nos traerá beneficios de carácter económico y esto se traduce a la regla básica “mayor económica, mayor eficiencia y eficacia” ya que aplica la frase “hacer más con menos”, ya que como todos sabemos los precios que se plasman en los estudios de mercado se aumentan de un 100% hasta un 400% según sea el servicio o adquisición a adquirir.

APLICACIÓN

Si bien es cierto, la Ley de Adquisiciones tanto Federal como Estatal, así como sus reglamentos, establecen que deben de abstenerse de poner marcas de equipos o temas de carácter exclusivo, también lo es que, en esta clase de procesos licitatorios, los magos de las licitaciones, ocupan candados de carácter técnicos y algunos administrativos como son:

- Reducción en tiempos de entrega.
- Quitar anticipos de compra.
- Ocultar las bases en Compranet y sólo publicar el aviso.
- Solicitar requerimientos técnicos dirigidos a una determinada marca que cuenta con carta de exclusividad.
- Poner características técnicas de equipos inexistentes, para declarar desiertas licitaciones y así bajo el amparo de la Ley poder asignar a un proveedor bajo la figura de adjudicación directa.²⁸⁸

Es menester señalar que estos candados bastantes obvios y detectables en la mayoría de los casos por los proveedores que muestran interés de

²⁸⁸ Elaboración propia

participación y los externan por medio de preguntas en la junta de aclaraciones, la convocante tiene la facultad de declinarlas con el argumento de “NO VALIDA, FAVOR DE APEGAR A BASES”. De igual manera, una vez que se tienen todas las propuestas tanto técnicas como económicas de los proveedores las mismas son analizadas de las áreas administrativas y en el mismo análisis no participa ningún Órgano Interno de Control y siempre en la razón o justificación de su desechamiento, se basan en cuestiones absurdas para su eliminación como puede ser, precios no aceptables, que no firmo un papel, que quería 100 kg. y se oferto 101 kg. etc.

De acuerdo a lo planteado, esta propuesta puede ser integrada tanto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el título tercero de la misma ley, mismo que consiste en el detallamiento de las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, concretamente en el artículo 57, el cual deberá ser modificado, así como, el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones y Servicios del Sector Público; con ello dicha propuesta estaría delimitando el margen de acción de complicad “empresario-funcionario público” en materia de corrupción.

La modificación e integración antes referidas deberán verse aplicadas en las leyes en mención de la siguiente manera:

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
CAPÍTULO II
DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS

Artículo actual, mismo que en su parte conducente señala:

Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un

beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.²⁸⁹

Propuesta de modificación, mismo que se leerá de la siguiente manera:

Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público. De igual modo, el servidor público que autorice, solicite, realice actos o cualquier otra conducta ventajosa con la finalidad de beneficiar a cualquier persona física o moral, ignorando o alterando la opinión técnica que da pie al fallo para asignar deshonestamente la adjudicación correspondiente de una contratación en la administración pública, el servidor deberá actuar siempre apegado a los principios rectores establecidos en esta ley y de acuerdo a los lineamientos legales establecidos en la Leyes de Adquisición, actuando en todo momento de manera imparcial.²⁹⁰

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo actual, mismo que en su parte conducente señala:

- Artículo 22.** Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones:
- I. Revisar el programa y el presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes;
 - II. Dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública por encontrarse en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41 de esta Ley. Dicha función también podrá ser ejercida directamente por el titular de la dependencia o entidad, o aquel servidor público en quien éste delegue dicha función. En ningún caso la delegación podrá

²⁸⁹ Ley General de Responsabilidades Administrativas. *Op. Cit.* P. 17.

²⁹⁰ Elaboración propia.

- recaer en servidor público con nivel inferior al de director general en las dependencias o su equivalente en las entidades;
- III. Dictaminar los proyectos de políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que le presenten, así como someterlas a la consideración del titular de la dependencia o el órgano de gobierno de las entidades; en su caso, autorizar los supuestos no previstos en las mismas. Los comités establecerán en dichas políticas, bases y lineamientos, los aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, que deberán observarse en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, con el objeto de optimizar y utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos financieros y ambientales;
 - IV. Analizar trimestralmente el informe de la conclusión y resultados generales de las contrataciones que se realicen y, en su caso, recomendar las medidas necesarias para verificar que el programa y presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se ejecuten en tiempo y forma, así como proponer medidas tendientes a mejorar o corregir sus procesos de contratación y ejecución;
 - V. Autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como aprobar la integración y funcionamiento de los mismos;
 - VI. Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, en el cual se deberán considerar cuando menos las siguientes bases: a) Será presidido por el Oficial Mayor o equivalente; b) Los vocales titulares deberán tener un nivel jerárquico mínimo de director general o equivalente; c) El número total de miembros del Comité deberá ser impar, quienes invariablemente deberán emitir su voto en cada uno de los asuntos que se sometan a su consideración; d) El área jurídica y el órgano interno de control de la dependencia o entidad, deberán asistir a las sesiones del Comité, como asesor, con voz pero sin voto, debiendo pronunciarse de manera razonada en los asuntos que conozca el Comité. Los asesores titulares no podrán tener un nivel jerárquico inferior al de director general o equivalente, y e) El Comité deberá dictaminar en la misma sesión los asuntos que se presenten a su consideración; el Reglamento de esta Ley establecerá las bases conforme a las cuales los comités podrán de manera excepcional dictaminar los asuntos en una siguiente sesión. Los integrantes del Comité con derecho a voz y voto, así como los asesores del mismo, podrán designar por escrito a sus respectivos suplentes, los que no deberán tener un nivel jerárquico inferior a director de área, y
 - VII. Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables. La Secretaría de la Función Pública podrá autorizar la creación de comités en órganos desconcentrados, cuando la cantidad y monto de sus operaciones o las características de sus funciones así lo justifiquen. En los casos en que, por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifique la instalación de

un comité, la Secretaría de la Función Pública podrá autorizar la excepción correspondiente. La Secretaría de la Función Pública podrá participar como asesor en los comités y subcomités a que se refiere este artículo, pronunciándose de manera fundada y motivada al emitir sus opiniones.²⁹¹

Propuesta de modificación, mismo que se leerá de la siguiente manera:

Artículo 22. Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios conformados en todo momento y sin excepción alguna ya sea por Organismos no Gubernamentales (ONG), profesionistas expertos en la materia motivo de la adquisición, o académicos reconocidos que gocen de buena reputación en la materia a contratar que tendrán las siguientes funciones:

- I. Revisar el programa y el presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes;
- II. Dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública por encontrarse en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41 de esta Ley. Dicha función no podrá ser ejercida directamente por el titular de la dependencia o entidad, o aquel servidor público en quien éste delegue dicha función, sin antes observar de manera obligatoria la opinión de cualquiera de los tres supuestos mencionados al principio del artículo. En ningún caso la delegación podrá recaer en servidor público con nivel inferior al de director general en las dependencias o su equivalente en las entidades;
- III. Dictaminar los proyectos de políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que le presenten, así como someterlas a la consideración del titular de la dependencia o el órgano de gobierno de las entidades; en su caso, autorizar los supuestos no previstos en las mismas. Los comités establecerán en dichas políticas, bases y lineamientos, los aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, que deberán observarse en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, con el objeto de optimizar y utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos financieros y ambientales;
- IV. Analizar trimestralmente el informe de la conclusión y resultados generales de las contrataciones que se realicen y, en su caso, recomendar las medidas necesarias para verificar que el programa y presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se ejecuten

²⁹¹ Ley de Adquisiciones, Enajenaciones y Servicios del Sector Público. *Op. Cit.* P. 9.

- en tiempo y forma, así como proponer medidas tendientes a mejorar o corregir sus procesos de contratación y ejecución;
- V. Autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como aprobar la integración y funcionamiento de los mismos;
 - VI. Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, en el cual se deberán considerar cuando menos las siguientes bases: a) Será presidido por el Oficial Mayor o equivalente; b) Los vocales titulares deberán tener un nivel jerárquico mínimo de director general o equivalente; c) El número total de miembros del Comité deberá ser impar, quienes invariablemente deberán emitir su voto en cada uno de los asuntos que se sometan a su consideración; d) El área jurídica y el órgano interno de control de la dependencia o entidad, deberán asistir a las sesiones del Comité, como asesor, con voz pero sin voto, debiendo pronunciarse de manera razonada en los asuntos que conozca el Comité. Los asesores titulares no podrán tener un nivel jerárquico inferior al de director general o equivalente, y e) El Comité deberá dictaminar en la misma sesión los asuntos que se presenten a su consideración; el Reglamento de esta Ley establecerá las bases conforme a las cuales los comités podrán de manera excepcional dictaminar los asuntos en una siguiente sesión. Los integrantes del Comité con derecho a voz y voto, así como los asesores del mismo, podrán designar por escrito a sus respectivos suplentes, los que no deberán tener un nivel jerárquico inferior a director de área, y
 - VIII. Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables. La Secretaría de la Función Pública podrá autorizar la creación de comités en órganos desconcentrados, cuando la cantidad y monto de sus operaciones o las características de sus funciones así lo justifiquen. En los casos en que, por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifique la instalación de un comité, la Secretaría de la Función Pública podrá autorizar la excepción correspondiente. La Secretaría de la Función Pública podrá participar como asesor en los comités y subcomités a que se refiere este artículo, pronunciándose de manera fundada y motivada al emitir sus opiniones.

IV.3 MODIFICACIÓN DE LOS MONTOS DE ACTUACIÓN ESTIPULADOS EN EL ANEXO 9 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL VIGENTE EN SU MOMENTO.

IV.3.1 LA REALIDAD DEL ACTUAR DESHONESTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA LLEVAR A CABO PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DIRECTA.

Es de conocimiento general que en el artículo 3 del Presupuesto de Egresos de la Federación es determinado el anexo 9, el cual señala los montos de actuación a efecto de que las unidades administrativas del país se adecuen para llevar a cabo sus procedimientos licitatorios, es publicado anualmente dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, mismo que da la pauta a que los servidores públicos puedan elegir el tipo de procedimiento para ejecutar el devengo del recurso federal que tengan a su disposición que mejor les convenga para omitir la participación de empresas que no sean de su beneficio o de su interés particular. Los procedimientos que dicho anexo establece son los siguientes: Licitación pública, invitación nacional a cuando menos tres personas, adjudicación directa y excepción a licitación, mismas que de igual modo se encuentran reglamentadas al igual que su procedimiento a seguir y limitantes, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.

El problema surge cuando estas unidades administrativas se amparan del anexo 9 para cometer actos meramente corruptos y privilegiados, puesto que al ser establecidos los montos de actuación los servidores públicos eligen en casi todos los casos a la adjudicación directa, ya que en el anexo 9 los montos para poder aplicar esta adjudicación son elevados dependiendo del organismo o dependencia al que se haga referencia, cabe destacar que estos montos son también desiguales y dan la apertura a que algunos organismos o dependencias tengan mayor recurso y por lo tanto se encuentren en el rango de acción mayor, su justificación radica en que legalmente el mismo anexo les permite contar con hasta \$2000,000.00 (doscientos mil pesos 00/100) más I.V.A, para ejecutar invitaciones restringidas.

Con lo antes señalado, entendemos que al elegir la adjudicación directa son los mismo servidores públicos los que giran las invitaciones a las empresas de su conveniencia para participar lo cual se deduce que existe complicidad, ya que en la práctica es muy fácil para la autoridad estar en complot con empresas de conocidos o a quienes se pretenda dar prioridad para que las tres empresas que la ley les exige para completar la adjudicación cumplan con todos los requerimientos técnicos que ellos mismos señalan mediante sus órdenes de servicio y necesidades técnicas para así hacer ganar sólo a la empresa que literalmente ellos quieren que gane la adjudicación, haciéndola parecer que supuestamente es ella quien tiene los mejores precio o propuestas economías, planeando de esta manera que resulte una variación entre ellas únicamente del 10%, lo cual casualmente es esta la cantidad aproximada que se da en la suficiencia presupuestal emitida por el organismo o dependencia que aparentemente arroja su estudio de mercado, obviamente modificado con la finalidad de que se adapte a lo que la empresa que les favorece que gane propone.

Sin embargo, aunque cualquier auditor tiene conocimiento de estas irregularidades se puede teorizar que este actuar es permitido legalmente precisamente porque el anexo 9 así lo establece. Es por ello que se propone que sea homogenizado anualmente el anexo 9 del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal en todos los Presupuestos de Egresos emitidos, como “regla general” para obligar de una manera dócil e indirecta a que todas las adjudicaciones sean aplicadas bajo la figura única de licitación pública, obviamente reduciendo los montos de actuación a todas las dependencias u organismos, para que les sea poco conveniente realizar la adquisición por medio de otra forma que no sea la mencionada licitación pública, con esto nos referimos a que no tendría ningún servidor público que realizar adjudicaciones directas sin llevar a cabo un procedimiento recto e imparcial.

Cabe destacar que con esto se daría pie a mayor participación y mejores ofertas de distintos proveedores, así como generar mayor control interno en la planeación de las compras, evitando así el común pretexto para realizar invitaciones y/o adjudicaciones directas para evitar el procedimiento legal y poder adjudicarle a las empresas de su conveniencia, puesto que los servidores públicos justifican su actuar manifestando que en algunos casos no les alcanza el tiempo para realizar el devengo del recurso que tengan a su disposición, sin embargo exigiéndoles legalmente un control verdaderamente interno el cual supervise la buena y oportuna planeación estaríamos cuidando los tiempos y así se respetaría su devengo de conformidad con los momentos contables y las comprobaciones de ejercicios fiscales establecidas en el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), la Ley de Disciplina Financiera y la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La propuesta de homogenización deberá ser aplicada de la siguiente manera:

Lo que en la actualidad se establece:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL
EJERCICIO FISCAL 2018
CAPÍTULO II
De las erogaciones

Artículo 3. El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto y Tomos del Presupuesto de Egresos y se observará lo siguiente:

- IX. Para los efectos de los artículos 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 43 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres personas, de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas y servicios relacionados con éstas, serán los señalados en el Anexo 9 de este

Decreto. Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado;²⁹²

ANEXO 9. MONTOS MÁXIMOS DE ADJUDICACIÓN MEDIANTE PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DIRECTA Y DE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS, ESTABLECIDOS EN MILES DE PESOS, SIN CONSIDERAR EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO:

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios			
Presupuesto autorizado de adquisiciones, arrendamientos y servicios		Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse directamente	Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres personas
Mayor de	Hasta	Dependencias y Entidades	Dependencias y Entidades
	15,000	190	653
15,000	30,000	217	941
30,000	50,000	245	1,225
50,000	100,000	273	1,511
100,000	150,000	299	1,802
150,000	250,000	340	2,176
250,000	350,000	368	2,450
350,000	450,000	396	2,600
450,000	600,000	422	2,883
600,000	750,000	435	3,035
750,000	1,000,000	477	3,319

Como deberá establecerse de acuerdo a la propuesta planteada, a todas las dependencias u organismos de gobierno sin excepción alguna:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018
CAPÍTULO II
De las erogaciones

Artículo 3. El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto y Tomos del Presupuesto de Egresos y se observará lo siguiente:

X. Para los efectos de los artículos 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 43 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres personas, de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas y servicios relacionados con éstas, serán los señalados en el Anexo 9 de este Decreto. Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado;²⁹³

²⁹² Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

²⁹³ *ídem*

ANEXO 9. MONTOS MÁXIMOS DE ADJUDICACIÓN MEDIANTE PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DIRECTA Y DE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS, ESTABLECIDOS EN MILES DE PESOS, SIN CONSIDERAR EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO:

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios			
Presupuesto autorizado de adquisiciones, arrendamientos y servicios		Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse directamente	Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres personas
Mayor de	Hasta	Dependencias y Entidades	Dependencias y Entidades
	15,000	190	653

IV.4 ESTIPULACIÓN EN LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO DE MORELOS LA PROHIBICIÓN DE CUENTAS CONCENTRADORAS DE RECURSOS ESTATALES Y FEDERALES, ASÍ COMO LA EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN DE LA APERTURA DE CUENTAS ÚNICAMENTE ESPECÍFICAS.

Dentro del registro del gasto contable de la administración pública es muy común encontrarnos con cuentas concentradoras dentro de las cuales los servidores públicos de manera estratégica combinan los fondos de aportaciones federales, con sus recursos de cuentas propias (estatales). Es menester señalar que, en la legislación federal concretamente en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, nos encontramos con el artículo 69 el cual en su parte conducente señala:

Artículo 69.- Para la presentación de la información financiera y la cuenta pública, los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán la relación de las cuentas bancarias productivas específicas, en las cuales se depositaron los recursos federales transferidos, por cualquier concepto, durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Las cuentas bancarias a que se refiere el párrafo anterior se harán del conocimiento previo a la Tesorería de la Federación para el efecto de la radicación de los recursos. Para efectos de la presentación de la información financiera y la cuenta pública, **deberá existir una cuenta bancaria productiva específica por cada fondo de aportaciones federales,** programa de subsidios

y convenio de reasignación, a través de los cuales se ministren recursos federales.

En las cuentas bancarias productivas específicas se manejarán exclusivamente los recursos federales del ejercicio fiscal respectivo y sus rendimientos, y no podrá incorporar recursos locales ni las aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones.

Los recursos federales sólo podrán ser transferidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a dichas cuentas bancarias productivas específicas, a través de las tesorerías de las entidades federativas, salvo en el caso de ministraciones relacionadas con obligaciones de las entidades federativas o municipios, así como las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que estén garantizadas con la afectación de sus participaciones o aportaciones federales, en términos de lo dispuesto por los artículos 9, 50 y 51 de la Ley de Coordinación Fiscal y los demás casos previstos en las disposiciones legales aplicables.²⁹⁴

Por lo anterior, podemos observar que la legislación federal es clara y concreta en establecer que todo recurso federal deberá contar con una cuenta específica que tendrá que ser aperturada por el Estado que reciba dicho recurso, así como establece que en ningún sentido podrá justificarse que en una cuenta específica sea ingresado dinero estatal, esto con la finalidad obvia de evitar perder el rastro o justificación de un gasto que no esté estipulado dentro de la partida presupuestal federal, ya que como sabemos cada recursos se encuentra etiquetado específicamente para un caso en concreto y así verificar que su aplicación sea transparente.

El problema radica meramente en la legislación estatal, donde observamos que no existe regulación alguna que le prohíba a los servidores públicos aperturar cuentas concentradoras, lo que ocasiona que en la práctica dichos servidores se aprovechen de esta ausencia legal para llevar a cabo lo que coloquialmente conocemos como “fondeo de cuentas”. En ese mismo orden de ideas, es necesario aclarar que la Ley General de Contabilidad Gubernamental, sólo exige la apertura de una cuenta específica, más no la prohibición de que el recurso salga de su cuenta específica y sea depositado

²⁹⁴ Ley General de Contabilidad Gubernamental: Descargada y consultada el día 3 de diciembre de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

a una cuenta desconocida, ya que las autoridades fiscalizadoras sólo se encargan de verificar que el recursos haya sido depositado en la cuenta específica mencionada y que haya sido ejercido conforme a sus reglas de operación; lo que les permite a los servidores públicos, una vez concentrado el dinero jugar con este y ser omisos en las verdaderas etiquetas presupuestales, para así crear un descontrol en sus sistemas financieros puesto que para su fiscalización es muy complicado poder detectar tanto en sus balances presupuestales como en sus pólizas de egresos la ruta final del presupuesto.

Es por ello que se debe reformar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, en el sentido de que deben prohibirse este tipo de cuentas para tener mayor control interno y financiero de los recursos pertenecientes al erario público, así como las dispersiones que se emitan de esas cuentas. Esta propuesta ayuda meramente a que se detengan los fondeos y desvíos de recursos que normalmente los servidores públicos realizan aprovechándose de las pocas limitaciones en las leyes que aplican en la materia y justamente en la mayoría de los casos con los recursos de carácter Estatal o mejor conocidos como cuotas de recuperación, ya que como mencionamos anteriormente estos no cuentan con reglas de operación específicos y tanto su ejecución, comprobación, como su radicación quedan bajo el mandato de la propia administración estatal y los mismos no son auditados con la normatividad que debe regir el erario público.

Artículo propuesto para ser modificado:

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO DE MORELOS

Artículo 51. Para el registro de las operaciones presupuestales y contables, los Entes Públicos deberán ajustar sus catálogos de cuentas en términos de los lineamientos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable. Para tal propósito, tomarán en consideración las

necesidades de administración financiera de los respectivos entes públicos, así como las necesidades de control y fiscalización.

De igual modo, para la presentación de la información financiera y la cuenta pública, el Estado de Morelos deberá incluir la relación de las **cuentas bancarias específicas**, en las cuales se depositaron los recursos de ingresos propios, o cualquier otro ingreso relevante, durante el ejercicio fiscal correspondiente, **así como no podrán incorporar recursos federales**. Las cuentas bancarias a que se refiere el párrafo anterior se harán del conocimiento público a efecto de un mejor manejo de los recursos. Para efectos de la presentación de la información financiera y la cuenta pública, deberá existir una cuenta bancaria productiva específica por cada ingreso propio. En las cuentas bancarias productivas específicas se manejarán exclusivamente dichos recursos justificando así claramente su ejercicio, aplicación y destino.²⁹⁵

IV.5 AUTONOMÍA JURÍDICA Y ECONÓMICA A LOS ENTES FISCALIZADORES.

Es de suma importancia resaltar que en el Estado mexicano existen diversas aristas respecto al ámbito de acción de un ente fiscalizador y es que si bien es cierto estos se encargan de auditar, verificar y sancionar las acciones contrarias a la Ley también lo es que estos entes fiscalizadores guardan una dependencia económica y administrativa con el gobierno en turno.

Por ello, desde la perspectiva del Derecho Constitucional o de la Ciencia Política siempre cabe preguntarse cuáles instancias de autoridad deben o deberían contar con autonomía constitucional respecto a los tres poderes tradicionales porque se piensa que la conformación de ciertos órganos constitucionales autónomos puede contribuir de manera más eficaz o democrática a resolver problemas sociales, políticos o económicos que las instancias tradicionales de autoridad no sólo no resuelven sino que son parte del problema que se pretende y propone solucionar.²⁹⁶

²⁹⁵ *Ídem*

²⁹⁶ CÁRDENAS Gracia, Jaime. “*Contribuciones al Derecho Constitucional*”, UNAM, Instituto de Ciencias Jurídicas, Edición primera, México 2015. P. 216.

Lo cual podemos observar de la siguiente manera:

- Auditoría Superior de la Federación - Congreso de la Unión (Senadores y Diputados con estandarte de partidos políticos, lo cual designan al auditor y si la mayoría ya tiene algún partido en particular será peso especial en la balanza).
- Secretaría de la Función Pública - Ejecutivo Federal (su titular es nombrado por el Presidente de la República y su salario se encuentra sujeto a las normas de la administración pública federal).
- Secretaría de Administración Tributaria - Ejecutivo Federal.
- Fiscalía General de la República - Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión (si bien es cierto no designa directamente el Presidente de la República, él manda la terna al Congreso de la Unión, el cual como se mencionó en líneas pasadas si es mayoría del partido en el poder se considera como trámite administrativo).
- Secretarías de la Contraloría - Gobierno del Estado.
- Órganos Internos de Control - Secretaría de la Contraloría
- Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización - Congresos del Estado.²⁹⁷

Como se puede analizar en las líneas que anteceden, no existe una autonomía de ningún tipo en los entes fiscalizadores o sancionadores, ya que todos ellos dependen meramente de autoridades gubernamentales, lo cual genera desconfianza en las instituciones públicas por parte del gobernado y hace que las corrientes del poder e intereses políticos puedan ser observados al momento de llevar a cabo una investigación por un presunto acto de corrupción. Muchas veces estas instancias son utilizadas como instrumentos de cacería política debido a la dependencia que guardan con el poder central, motivo por el cual es importante desprender a dichos entes de los sectores centrales y darles una verdadera esfera de actuación y dependencia

²⁹⁷ Elaboración propia.

económica, así como establecer dentro de sus estatutos la figura de designación popular ya que deben ser considerados para estos cargos personas en primer punto preparadas académicamente, personas que guarden una buena reputación y cumplan con experiencia reconocida bajo una figura de carrera profesional, a diferencia de cómo se ha venido llevando a cabo hasta la fecha, donde tenemos claro que los encargados de dichas autoridades de investigación, fiscalización, prevención y/o sanción son designados por las propias autoridades que se encuentran vigentes en el poder, lo cual crea que no se tengan bases sólidas ni investigaciones bien estipuladas con el fin de generar verdaderas sanciones a los servidores públicos que su actuar se contrario a la ley.

En cuanto al órgano de fiscalización, que en México se denomina Auditoría Superior de la Federación, conviene más a los actores políticos tenerlo como un instrumento armado dependiente de la Cámara de Diputados para que los partidos políticos negocien o amaguen al ejecutivo con diversos asuntos de política pública que conformarlo con autonomía de los tres poderes públicos tradicionales, pues se estima que en ese momento se transformaría en una vía poderosísima de combate a la corrupción.²⁹⁸

Es por ello que en este sentido a criterio personal y de acuerdo al tema de investigación que el enfoque principal es la corrupción en el Sistema Mexicano, como propuesta alternativa a las ya estipuladas sin aunar profundamente en el tema, es de suma importancia que en México, los siguientes órganos constitucionales se conviertan en Órganos autónomos: Auditoría Superior de la Federación, Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,²⁹⁹ debido a que como es

²⁹⁸ACKERMAN, John M. y ASTUDILLO, César. (coordinadores), *“La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”*, México, UNAM, 2009. Citado por Cárdenas Gracia, Jaime. *Op. Cit.* P. 216.

²⁹⁹ CARPIZO, Jorge. *“¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas”*, Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, UNAM, número 24, enero-junio de 2011, Pp. 141-167.

sabido, en México la investigación y persecución de los delitos obedece más a razones políticas que a una racionalidad de combate a la impunidad, investigación y sanción del delito³⁰⁰. Los órganos constitucionales autónomos no deben responder, como ya se dijo, a los intereses de los partidos sino al interés general. Lo anteriormente planteado deberá ser establecido en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Estatal, entre otras leyes que establezcan las designaciones a los encargados de las distintas autoridades fiscalizadoras.

IV.6 HOMOGENIZACIÓN DE LAS LEYES EN MATERIA DE CORRUPCIÓN.

Dentro de la administración pública existe a la fecha un problema con la homogeneización de las leyes, lo cual genera múltiples lagunas jurídicas que dan la apertura a mayores índices de impunidad por la creencia de “En México no pasa nada si robamos al erario público”, como fueron mencionadas en capítulos anteriores ejemplos de actos de corrupción impunes y precisamente las deficiencias en las leyes que formaban parte de Sistema Nacional Anticorrupción para poder dar una efectiva aplicación de la ley para actos de corrupción administrativa cometidos por servidores públicos, ejemplo de ello tenemos el caso del Ex gobernador de Veracruz (Javier Duarte), mismo que se analizó y se llegó a la conclusión de que la pena impuesta no era acorde al daño que este causo a la ciudadanía y al erario público. ¿Cuál es el problema con el Sistema Nacional Anticorrupción y el caso mencionado?, el problema radica en que lógicamente las autoridades no se encuentran actualizadas para poder afrontar casos como este, la diferencia en la forma en las que son investigadas las faltas administrativas y los delitos es obvia.

³⁰⁰ CARPIZO, Jorge. “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo”, en Revista de Estudios Políticos, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 125, julio-septiembre de 2004. Pp. 39-78. Citado por CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Op Cit.* P. 216.

Al hablar de una falta administrativa por actos de corrupción estamos hablando meramente de autoridades específicas que la ley faculta para atender estos casos, el problema radica en que son ellas mismas las que determinan si las faltas administrativas son graves, una vez establecida la falta administrativa como grave se procede a turnar al Tribunal de Justicia Administrativa, el cual determinará la sanción y una vez definida la falta administrativa grave es turnada a las autoridades penales, por lo que estamos hablando que quienes comenzaron la investigación fueron las mismas autoridades administrativas, investigaciones de las cuales las autoridades penales deberán observar como parte de su investigación; entonces estamos hablando de dos procedimientos distintos que si no se encuentran homogenizados los procedimientos, la obtención de pruebas y la delicadeza de la investigación, estaríamos hablando de una problema para poder sancionar verdaderamente al servidor público.

Una prueba más del problema de que no estén homogenizadas las leyes que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción, encontramos a la Ley de Obras Públicas y Servicios, relacionado con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, donde en la primera ley mencionada en su misma normatividad maneja distintos criterios de preinscripción que la segunda no maneja, así como tener establecida la conciliación como una vía alterna dentro de su naturaleza jurídica.

Es importante recalcar que la Ley de Obras Públicas y Servicios, da pie a los procesos licitatorios que pueden ser considerados como servicios, (construcción, pintura, impermeabilización entre otros), sin embargo cuando se suscita una controversia o alguna omisión de carácter administrativo su ámbito de competencia cambia tajantemente, ya que pueden ser aplicadas otras leyes para su competencia como lo es la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la cual una de sus particulares es que no hace distinción entre faltas graves y no graves, y su esfera de preinscripción es de 5 años.

Motivo por el cual deben homogenizarse todas las leyes de la materia para que no existan inconsistencias, incongruencias, ni mucho menos lagunas jurídicas que den vías alternas a los servidores públicos y de esta manera poder garantizar la real existencia de un SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN que cuente con una complementación de las leyes que establece.

VI.7 CONCLUSIONES FINALES

El problema central de la investigación fue analizar el problema de la corrupción administrativa que existe en todo el aparato administrativo de México y en la ausencia de mecanismos efectivos tanto para su combate como para su prevención, ya que, la corrupción como es bien sabido se basa no sólo en el ineficiente y deshonesto actuar de los gobernantes sino también, el problema se engrandece principalmente gracias a la ineficacia institucional que existe dentro de las Instituciones Públicas encargadas de perseguir estos actos y de garantizar justicia de acuerdo a lo legalmente escrito. Sin una definición clara y sin una estrategia puntual para atajar ese fenómeno, los estados nacionales se hundieron, pues su soberanía y sus instituciones democráticas quedan atrapadas en una espiral incontrolable. Por eso es necesario prever esa embestida y adelantarse a ella.³⁰¹

Mediante los argumentos expuestos, se demostraron los altos índices de corrupción en México, así como la impunidad de los actos de corrupción precisamente por la ausencia de compromiso e interés que el gobierno da al tema de combate a la corrupción en un país como México, con un pasado y presente plagado de escándalos y problemas sociales a consecuencia del actuar sin honestidad y egoísta de los servidores públicos.

³⁰¹ MERINO, Mauricio. “*Consenso sobre la corrupción*”, El Universal, 12 de octubre de 2018.

Como podemos observar y de acuerdo a lo escrito por el Dr. Daniel Arturo Montero Zendejas³⁰², podemos describir que México ha pasado de un estado constitucional a lo que hoy podríamos llamar estado neo constitucional debido a la enorme injerencia de la economía sobre la política misma, ya que entrampado en la historia de sus instituciones hemos visualizado que la voluntad política y de las élites de poder adolece completamente en los sistemas jurídicos mexicanos para erradicar problemas como la inseguridad, corrupción e impunidad, las cuales son manifestaciones anómicas que construyen un estado informal que someten expresiones democráticas en la teoría de la representación y de la partidocracia para dar paso a esa sociedad hispanoparlante que se caracteriza por su lucha en la construcción de una participación plural y acorde al tiempo de nuestros días.

Como se ha destacado anteriormente, en México la corrupción e impunidad se han vuelto un mismo concepto y estas se han fortificado mutuamente como fenómenos históricos que el gobierno no ha podido exterminar y al día de hoy son definidas como buena parte de las prácticas más enraizadas al régimen político mexicano actual. Es claro que han existido reformas constitucionales y legales, las cuales parecieran querer ser la panacea que rescinda con todos los males que giran en torno a la corrupción y la impunidad en el país.

Sin embargo, tal y como lo menciona el Dr. Mauricio Medino Huerta³⁰³, estas han sido impulsadas sin tomar en cuenta que la corrupción no es una causa sino una consecuencia de los defectos del diseño institucional mexicano la respuesta sigue siendo procedimental y fragmentaria. y para combatirla, no sería suficiente perseguir y sancionar a los servidores públicos corruptos, ya que seguiríamos permaneciendo en el círculo vicioso de la exhibición, pero la

³⁰² MONTERO Zendejas, Daniel. *“Contribuciones al Derecho Constitucional”*, UNAM, Instituto de Ciencias Jurídicas, Edición primera, México 2015. P. 512.

³⁰³ MERINO, Huerta Mauricio. *Op. Cit.* P. 3.

no persecución. México necesita un cambio no solamente cultural y prometedor, en lugar de modificar las causas de la corrupción, necesita un cambio jurídico, una política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas, dentro de las cuales sean modificadas a la vez las normas, los procesos y los entornos institucionales en los que la corrupción y la impunidad se originan.

Dentro del proyecto de investigación fueron estudiadas y desmembradas todas las modificaciones y nuevas leyes surgidas con motivo del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. En relación a la corrupción, observamos a la impunidad como una de las consecuencias de este mismo actuar, por lo tanto, para comprender mejor el problema fue de suma importancia analizar los procedimientos, mecanismos, leyes y su funcionabilidad con relación al Sistema Anticorrupción Mexicano.

Lo cual nos llevó a comprender que México es un país donde las instituciones y las normas jurídicas existentes tendientes a impedir los actos de corrupción y el abuso del poder son incapaces de vigilar y sancionar eficazmente de acuerdo a las leyes de las que son sujetas dichas autoridades responsables de garantizar el pleno cumplimiento legal, ya que estas se han enfocado en la observancia de las corrientes políticas de poder, dejando a un lado los principios rectores en su actuar, lo cual da vida a un sistema jurídico sistemático, corrupto y negociable, ya que su cumplimiento depende básicamente de los individuos que se ven involucrados y de acuerdo a su peso político son absueltos o en algunos casos ni siquiera investigados.

Para sustentar la importancia de las propuestas, las cuales tienen como objetivo principal el lograr perfeccionar algunas leyes que tienen injerencia en el problema y para no dejar espacio alguno que de pauta a que se sigan cometiendo actos de corrupción, visualizamos y se dieron a conocer casos reales prácticos de las salidas alternas más comunes que son utilizadas por

los servidores públicos; dejando en claro que sólo son mencionados algunos de los muchos ejemplos de actos de corrupción, resaltando que exponemos los ejemplos más frecuentes y populares que son llevados a cabo por los servidores públicos.

Ahora bien, frente a la hipótesis planteada en el estudio sobre, ¿Cuál es la importancia y necesidad de un estudio de casos específicos, procedimientos y comparación de nuevos mecanismos positivos en el ámbito público? y ¿Por qué es necesario y por qué es de suma importancia reforzar tanto los procedimientos como los mecanismos actuales, para prevenir futuros actos de corrupción?, en esta tesis se demuestra la necesidad urgente de cambios estructurales y modificaciones en algunas leyes secundarias al Sistema Nacional Anticorrupción, ya que como analizamos, este sistema existe pero mientras no existan reformas reales y no sólo retóricas que sólo engañen a la sociedad y se haga parecer que se encuentra el gobierno preocupado por combatir el mal, es difícil reducir realmente los actos de corrupción, esto porque en México la ineficacia en la aplicación y seguimiento correcto de los procesos que nacen de un acto de corrupción, como es notorio no han sido hechos para combatir la verdadera raíz del problema. Tal pareciera que los mismos gobernantes quisieran que en las leyes no dejaran de existir vías alternas que dan pauta a la impunidad y mucho menos quisieran que las leyes fueran específicas en la realidad de las lagunas legales de las cuales estos servidores públicos se amparan para seguir actuando sin ser sancionados.

Las leyes actuales han dejado de ser una herramienta para castigar o prevenir los actos de corrupción y se han convertido en herramientas que permiten, por llamarlo de una manera coloquial “robar” y salir por la tangente, sin tener una sanción acorde al daño que le causan a la sociedad, las leyes han sido creadas por quienes actúan deshonestamente, hasta llegar al grado de conocer a la perfección la manera en que justificarán sus actos.

En este mismo sentido, esta investigación plantea plenamente la idea de que la respuesta institucional a la corrupción no puede ceñirse a la detección y persecución de corruptos, sino a la detección permanente del acto y la modificación deliberada de las normas y los procesos que la generan.³⁰⁴ En el entendido de que si son conocidas e identificadas las prácticas, sus consecuencias y su manera de llevarlas a cabo, debemos invocar lo que el Dr. Merino Huerta llama “inteligencia institucional”, con motivo de corregir y prevenir los conductas corruptas que sabemos tendrían solución modificando las Leyes ambiguas o permisivas que lo único que ocasionan es que los actos sean llevados a cabo reiteradamente.³⁰⁵

En el desempeño cotidiano de la administración pública es inevitable que existan diferencias de interpretación sobre el marco jurídico y criterios diversos de actuación que, eventualmente, pueden producir lagunas de discrecionalidad y oportunidades de corrupción. Ahora bien, una vez analizadas estas oportunidades para cometer actos corruptos, es el momento indicado para la modificación de estas oportunidades que obviamente se encuentran plasmadas en las leyes aplicables en la materia imprecisas o imperfectas, hechas a beneficio de los servidores públicos, procedimientos confusos, asignación deficiente de atribuciones y competencias entre oficinas y servidores públicos, dilución y/o fragmentación de responsabilidades concretas en la toma de decisiones, ausencia de conexión entre procesos y resultados, falta de vigilancia pública y de control interno, etcétera y deberán crearse los instrumentos adecuados para reconocer de manera clara la vía alterna que produce dicho entorno y hasta los incentivos para que los servidores públicos capturen o desvíen en provecho propio los recursos monetarios o de autoridad que les son asignados.

³⁰⁴ MERINO, Huerta Mauricio. *Op. Cit.* P. 18

³⁰⁵ *ibidem.* P. 19.

El combate a la corrupción, no es sencillo y requiere de múltiples acciones y reformas normativas para detectar y atajar como ya se ha mencionado, las oportunidades de corrupción y/o desviación de recursos, entre otros actos. Esto deberá ser no simplemente en un sentido general y abstracto sino a partir de la experiencia, evidencia práctica y empírica de casos reales y cotidianos, así como de los casos en los que reiteradamente se tiene conocimiento de actos de corrupción que se han detectado se llevan a cabo dentro de la administración pública.³⁰⁶

Para finalizar, cabe resaltar que el resultado de este trabajo es, por tanto, considerado de gran utilidad y se cree firmemente que las propuestas planteadas harán un cambio importante dentro de la administración pública para aportar nuevas armas a favor de la sociedad, para no permitir que la impunidad siga siendo un acto constante en México y una herramienta que ayudará a que poco a poco los servidores públicos comiencen a observar verdaderas limitantes en su actuar y este sea meramente enfocado en la rectitud que la misma ley exija y de ser el caso contrario esta misma ley los castigue.

El camino que conduce a la corrupción es la combinación entre la idea de cometer un acto deshonesto, el temor de ser descubriendo y el miedo al posible castigo por interponer su beneficio individual al interés público, pero con una vez que se cometa el acto y no pase nada, es el conducto principal para la enorme cadena sin fin para incurrir de nuevo en esa conducta. Es por ello, que un cambio en la legislación como se propone en este proyecto de investigación puede ser el camino para que la impunidad no siga fomentando el reiterado comportamiento corrupto.

³⁰⁶ *ídem*

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Ackerman, John M. y Astudillo, César, (coordinadores), *“La autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”*, México, UNAM, 2009.
- Álvarez Bernal, María, *“La ética en la función pública”*, Ed. Conaculta, México, 2007.
- Andrade, Virgilio, *“Toma posesión de manera formal como titular de la SFP”*, La Jornada, 03 de febrero de 2015.
- Andrés, Serra, *“Derecho administrativo, segundo curso”*, 25ª. Ed. México, 2004, Porrúa.
- Aragón, M, *“Constitución, democracia y control”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- Baca, Pedro. *“Los jóvenes mexicanos y la corrupción”*. Contenido número 573, 2011.
- Barahona Pablo, *“Corrupción e impunidad: correlaciones e implicaciones”*. Editorial Jurídica Continental. San José, 2004
- Bautista, Diego, *¿Por qué se corrompen los servidores Públicos?*, Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México-UAEM, 2010.
- _____, *“Necesidad de la Ética Pública”*, Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México-UAEM, 2009.
- Bautista, Oscar, *“La ética y la corrupción en la política y la administración pública”*, Tesis de maestría, Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.
- Bodenheimer, E., *“Teoría del Derecho”*, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- _____, *“Tesis Ecléctica sobre las Teorías Modernas de la Acción”*, Primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas”, 2008.

- Bueno, María, *“Aristóteles y el ciudadano”*, Tópicos, Revista de Filosofía 54”, Universidad Austral de Buenos Aires Argentina, 2018.
- Burgoa, Ignacio, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 18ª, Ed. México, Editorial Porrúa, 2006.
- Cabrera Dircio, Julio, *“Estado y justicia alternativa”*. Ed. Coyoacán. México D.F., 2012.
- _____, *“Mediación Penal y Derechos Humanos”*, Editorial Fontamara, México, Coyoacán, 2014.
- Caiden, Gerald, *“La Democracia y la corrupción”*, Reforma y Democracia, Caracas Venezuela, CLAD, N° 8, 1997.
- Carbonell, Miguel, *“Corrupción Judicial e impunidad: el caso de México”*, en *“Lo que todos sabemos sobre la corrupción”*, UNAM, Instituto de Ciencias Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 151, México, 2010.
- _____, *“Poder, derecho y corrupción”*, IFE-ITAM-Siglo XXI, México, 2003.
- Cárdenas, José. *“La contraloría y el control interno en México”*, 2ª. Ed. México, Fondo de Cultura de Economía, 1993.
- Casar María Amparo, *“México Anatomía de la Corrupción”*. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C”, (CIDE), México, 2015.
- Chiovenda, Giuseppe, *“La acción en el sistema de los derechos”*, Temis, Colombia, 1949.
- Cobos, Alberto, *“La corrupción en un México globalizado”*, Revista In Jure Anáhuac Mayab, año 1, núm. 1, 2012.
- Covián, Andrade, *“El control de la constitucionalidad en el derecho comparado”*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2001.
- Cruces, Diana, *“Retos y desafíos de la legislación mexicana en materia de desapariciones forzadas”* en *“Seguridad Pública, presupuesto y derechos humanos”*, Editorial Fontamara, México, 2016.
- Cruz, Castro Christian, *“El combate institucional a la corrupción en México del 2000 al 2012”*, Artículo, 3 junio 2017.

- Delgadillo Gutiérrez, Luis, *“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 2001.
- _____, *“El Derecho Disciplinario de la función Pública”*, Instituto Nacional De Administración Pública, México, 1990.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Voz: Corrupción, 23^a Ed. DRAE, 2014.
- Domínguez Robles, Fabián, *“Tesina, el arbitraje en México y la viabilidad de la creación de un centro de arbitraje para el Estado de Veracruz”*, Xalapa, Veracruz, 2017.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa-UNAM, 2002, Tomo Q-Z, P. 277.
- Ferrer Mac-Gregor Eduardo, *“La ciencia del derecho procesal constitucional”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2008.
- Foucault, Michel, *“Genealogía del racismo”*, Argentina, Caronte ensayos, 2010.
- García, Lucia, *“Teoría General del Proceso”*, primera edición, Red Tercer Milenio S.C., México, 2012.
- Garrido Fernando, *“La sanción administrativa no como castigo, sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido.”* Tratado de Derecho Administrativo, Volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- Garzón Valdés, Ernesto, *“El concepto de corrupción”*, Ed. Ediciones Coyoacán, México, 2007.
- Germán Martínez Cázares, ex Secretario de la Función Pública, durante su presentación en el Seminario Internacional denominado, *“Ética en la Gestión Pública y la Lucha contra la Corrupción”*, el día 4 de julio de 2007, en la Secretaría de la Función Pública.
- Gómez, Cipriano, *“Teoría General del Proceso”*, México, UNAM, 1974.

- González Juan de Dios, *“Metodología Jurídica Epistémica”*, 1ª Ed., México, Fontamara, 2003.
- _____, *“Epistemología Jurídica”*, editorial Porrúa, 1ª edición, Ciudad de México, 2001.
- González Llaca, Edmundo, *“La corrupción, patología colectiva”*, INAP, México, 2005.
- González, Héctor, *“Seguridad Pública, presupuesto y derechos humanos”*. Editorial Fontamara. México, 2016.
- Gutiérrez y González, Ernesto, *“Derecho de las obligaciones”*, 15ª ed., Porrúa, México, 2003.
- Haro, Guillermo, *“Gestión integral de la función pública en México: profesionalización y transparencia”*, Boletín núm. 3001, enero-mayo, 2007.
- Hernández, Christian, *“Delitos cometidos por servidores públicos contra la administración pública en México”*, Universidad Autónoma de Baja California, Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, México, 2016.
- Huerta, Manuel, *“Regalos obscenos: lo que no pudo esconder el Pacto contra México”*, diálogo 2015, Morena.
- Hurtado, Alfredo, *“El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición, México, 2015.
- _____, *“Teoría de la responsabilidad”*, Capítulo quinto, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Ig, Valem, *“Teoría del Poder, la Ley de Acton y Pitt”*, Editorial Lulú, 2011.
- Jacobs, James y Anechiarico Frank, *“Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción”*, Gestión y política pública, México, 2001.
- Larrañaga Pablo, *“El concepto de Responsabilidad”*, Fontamara, México, 2000.
- López Camelo, Raúl, *“Curso de derecho penal”*, Argentina, Ediuns, 2012.
- López, Gustavo, *“La corrupción, la impunidad y los riesgos”*, México FORBES, 2018.

- Mejía, Ulises, *“Corrupción e impunidad, los grandes males de México”*. La Jornada Zacatecas. Octubre 27, 2017.
- Méndez, Ricardo, *“Lo que todos sabemos sobre la corrupción”*, UNAM, Instituto de Ciencias Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 151, México, 2010.
- Merino, Huerta Mauricio, *“México: La batalla contra la corrupción. (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)”*, Wilson Center. México Institute, JUNIO de 2015.
- Montero Zendejas, Daniel, *“Contribuciones al Derecho Constitucional”*, UNAM, Instituto de Ciencias Jurídicas, Edición primera, México 2015.
- _____, *“Derecho Constitucional Comparado”*, Editorial Porrúa, México 2006.
- Muriel Patiño, María, *“Economía, corrupción y desarrollo”* en Eduardo Fabián Capairós (Coord.) *“La corrupción: Aspectos Jurídicos y Económicos”*, Salamanca, 2000.
- Neumann, Elías, *“La pobreza y la corrupción deslegitiman a las Democracias incipientes, a la ley penal y a los Derechos Humanos”*, en “Libro Homenaje a Isidoro de Benedetti”, Buenos Aires, 1997.
- Orihuela Bárbara, *“Derecho y buen gobierno”*, 1° edición, LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2018.
- Ortega, Ariadna, Revista EXPANSIÓN, *“Javier Duarte es condenado a nueve años de prisión”*, México, 2018.
- Ortiz Soltero, Sergio, *“Responsabilidades legales de los servidores públicos”*, Tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2004.
- _____, *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*, México, Ed. Porrúa, 1999.
- Palomar De Miguel, Juan, *“Diccionario de juristas”*. Ed. PORRÚA, México, 2000.
- Pooper, Karl, *“La sociedad abierta y sus enemigos”*, Paidós, Buenos Aires, 1967.
- Ramírez Arcila, Carlos, *“Teoría de la acción”*, Temis, Bogotá, 1969.

- Reátegui Sánchez, James, *“Observaciones críticas a las conductas de corrupción de funcionarios y a las vías de imputación en la criminalidad organizada”*.
- Reyes, Ladislao Adrián y GONZÁLEZ, Juan de Dios, *“Derecho, educación y administración de justicia: el consejo de menores”*, en: Revista de la Facultad de Derecho de México, México, 2005.
- _____, *“Seguridad Pública, presupuesto y derechos humanos”*. Editorial Fontamara. México, 2016.
- Rivera, Sergio, *“Participación ciudadana y combate a la corrupción; cinco modelos de incidencia desde el servicio público”*, INDESOL, México, 2012.
- Roemer, Andrés, *“Análisis económico de la corrupción”* en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *“Poder, Derecho y corrupción”*, México, IFE, ITAM y siglo XXI, 2003.
- Ruffner, Gloria, *“Corrupción, ética y función pública en el Perú”*, Quipukamayoc, Revista de la Facultad de Ciencias Contables, Vol. 22, N° 41, UUMSM Lima Perú, 2004.
- Salcedo, Carlos, *“Control social de la corrupción administrativa”*, México, 2014.
- Sánchez, Jaime, *“No está Sanforizado”*, Reforma, 20 de marzo de 2004.
- Sarría, Consuelo H., *“Control judicial de la administración pública”*, volumen colectivo, Justicia administrativa, Tucumán, Argentina, Ediciones Unsta, 1981.
- Serrano, Azucena, *“La participación ciudadana en México”*, ELSEVIER, Estudios Políticos, Vol. 34. Núm. C, ISSN 0185-1616. 2015.
- SERRA, Andrés, *“Derecho administrativo, segundo curso”*, 25ª. Ed. Porrúa, México, 2004.
- Silva, Carlos, *“La corrupción como sistema”*, Reforma, 23 de marzo de 2004.
- Vázquez, Alfaro, *“Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano (El marco conceptual para el estudio de la jurisdicción administrativa)”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1991.

Virgolini Julio, *“Crímenes excelentes. Delitos de cuello blanco, crimen organizado y corrupción”*, Buenos Aires, Argentina, 2004.

Vizcaíno Zamora, Álvaro, *“Combate a la corrupción”*, INACIPE, México, 2011.

Zaid, Gabriel, *“Adiós al PRI”*, Ed. Océano, México, 2010.

NORMATIVIDAD

Código Nacional de Procedimientos Penales, Texto vigente, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, N° DOF 24-02-2017.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Morelos, aprobada el día 18 de octubre de 2017.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

TESIS, AMPAROS Y JURISPRUDENCIAS

Amparo directo 8431/63. Mario Valdez González. 17 de abril de 1968.

Contradicción de Tesis 200/2013, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. I, julio 2014, P. 46. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Gaceta, Novena Época, t. III, abril de 1996, p. 128, rubro: “Responsabilidades de servidores públicos, sus modalidades de acuerdo con el Título Cuarto Constitucional”.

Pleno. Novena Época. Apéndice 2000. Tomo I, Const., P.R. SCJN, P. 1867.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, Pleno, tesis P./J. 99/2006; véase ejecutoria en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1566.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, “Tesis: P. LX/96”, Novena Época, 2015. Pleno Tomo III, abril de 1996 P.128, Tesis Aislada (Administrativa, Constitucional).

Tesis: P. LX/96, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, abril de 1996, p. 128, rubro: “*Responsabilidades de servidores públicos, sus modalidades de acuerdo con el Título Cuarto Constitucional*”.

Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, 165197. I.4o.C.212 C., febrero de 2010, P. 2890.

ONGS

Barómetro Global de la Corrupción. Transparencia Internacional 2016.

Iniciativa Ciudadana “Ley tres de tres” contra la corrupción.

Transparency International “The Global Coalition Against Corruption”

CONGRESOS Y CONVENCIONES

Congreso Internacional 1810-2010: “200 años de Iberoamérica”:
<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document>.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), Ciudad de México, 2003.

Convención Interamericana Contra la Corrupción.

Preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, 2003.

REVISTAS Y PERIÓDICOS ELECTRÓNICOS

Casar, María Amparo, “*La corrupción en México Transamos y no avanzamos*”, Periódico Excélsior, 5 de noviembre, 2014.

_____, “*Tapaos los unos a los otros*”, Periódico Excélsior, 4 de marzo, 2019.

Castro Rojas, Marco Antonio, “*Ponencia VI. Los Sujetos de Responsabilidad*”, Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, Número 3, Julio-septiembre, México, D. F., 1987.

El financiero, “*ONU reconoce avances de México en combate a la corrupción*” 2018.

BBC NEWS MUNDO, “*México: Javier Duarte, exgobernador de Veracruz, se declara culpable y es condenado a 9 años de prisión*”, México, 2018.

Excélsior, “*Definen y publican facultades del fiscal anticorrupción*”, 2017:
<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/20/1158478>.

Excélsior, “*El Sistema Nacional Anticorrupción y la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas*”.

Harrington, Matthew, “*La falta de confianza de la población se extiende a las empresas*”, Harvard Business Review, 2017: <http://hbr.es/econom-y-sociedad/399/la-falta-de-confianza-de-la-poblacion-se-extiende-las-empresas>.

PÁGINAS WEB

Auditoría Superior de la Federación: http://www.asf.gob.mx/Marco_Legal.

Cámara De Diputados:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_260617.pdf.

Congreso del Estado de Morelos:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.

Marqués de Sade frases: <https://akifrases.com/autor/marqu%C3%A9s-de-sade>.

Procuraduría General de la República:

<https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-organica-de-la-procuraduria-general-de-la-republica/capitulo-i/>.

Procuraduría General de la República

<https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/unidad-especializada-en-investigacion-de-delitos-cometidos-por-servidores-publicos-y-contra-la-administracion-de-justicia>.

Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos

<https://declaranet.gob.mx/docs/LGRA.pdf>.

Secretaría de la Función Pública, 2017

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>.

Sistema Nacional Anticorrupción

<https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

<https://www.google.com.mx/search?q=Ley+Org%C3%A1nica+del+Tribunal+Federal+de+Justicia+Administrativa.&oq=Ley+Org%C3%A1nica+del+Tribunal+Federal+de+Justicia+Administrativa.&aqs=chrome.69i57j0l5.1183j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

LIBROS ELECTRÓNICOS

Auditoría Superior de la Federación *“Revista técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, número 5”*, México, 2013.

Carpizo, Jorge, *“El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo”*, en Revista de Estudios Políticos, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 125, julio-septiembre de 2004.

Martínez Cázares, Germán. Ex Secretario de la Función Pública, durante su presentación en el Seminario Internacional denominado, *“Ética en la Gestión Pública y la Lucha contra la Corrupción”*, el día 4 de julio de 2007, en la Secretaría de la Función Pública.

Santos Hernández, María, *“Burocracia de Max Weber”*, México 2009. Descargado y consultado el día 6 de agosto de 2017. <https://www.gestiopolis.com/burocracia-max-weber/>

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1, “SUPUESTOS CON RELACIÓN A LA ACCIÓN”	27
GRAFICA 2, “ÍNDICE DE NIVEL DE CORRUPCIÓN 2017”	66
GRAFICA 3, “FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS”	100

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1, “MARCO INSTITUCIONAL DE CREACIÓN PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO”	59
CUADRO 2, “PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES DE GOBIERNO” ...	65
CUADRO 3, “DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS”	99
CUADRO 4, “FACULTADES DE LAS AUTORIDADES PENALES”	107



Cuernavaca, Morelos a 21 de enero de 2019.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO
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

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por la **Lic. Verónica Daniela Aguilar Bahena**, titulado "**MECANISMOS PROCESALES Y DE CONTROL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**", que presenta para obtener el grado de Maestra en Derecho, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; 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**.

ATENTAMENTE

DR. LADISLAO ADRIÁN REYES BARRAGÁN.

Profesor Investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.




Cuernavaca, Morelos a 21 de enero de 2019.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO
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

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por la Lic. Verónica Daniela Aguilar Bahena, titulado "MECANISMOS PROCESALES Y DE CONTROL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO", que presenta para obtener el grado de Maestra en Derecho, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; 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**.

ATENTAMENTE


DR. DANIEL ARTURO MONTERO ZENDEJAS.

Profesor Investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Cuernavaca, Morelos.; a 19 de febrero de 2019.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES
DE POSGRADOS DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES
P R E S E N T E

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por la **LIC. VERÓNICA DANIELA AGUILAR BAHENA**, titulado "**MECANISMOS PROCESALES Y DE CONTROL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**", que presenta para obtener el grado de Maestra en Derecho, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; 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**.

ATENTAMENTE


DR. RUBEN TOLEDO ORIHUELA.
CATEDRÁTICO DE LA FACULTAD DE
DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Cuernavaca, Morelos a 17 de enero de 2019.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADOS DE
LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
P R E S E N T E

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por la **Lic. Verónica Daniela Aguilar Bahena**, titulado **"MECANISMOS PROCESALES Y DE CONTROL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO"**, que presenta para obtener el grado de Maestra en Derecho, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; 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 coherente que responde a dicha tesis finalizada, con su consecuente desarrollo metodológico reflejado en la lógica de los argumentos jurídicos; en mi carácter de Director de Tesis, **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. HÉCTOR GONZÁLEZ CHEVEZ.

Profesor Investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.



Cuernavaca, Mor., febrero 18 del 2019

C. COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Coordinador:

La LIC. VERÓNICA DANIELA AGUILAR BAHENA, alumna del programa de Maestría en derecho, acreditada ante el PNPC (CONACYT), ha presentado al suscrito un trabajo de investigación que lleva por título "MECANISMOS PROCESALES Y DE CONTROL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO", con el cual pretende optar por el grado de Maestra en Derecho.

La Lic. Aguilar Bahena, 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 la LIC. VERÓNICA DANIELA AGUILAR BAHENA, 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 Maestra en Derecho.

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 C. S. DE LA U.A.E.M.