Nova Iustitia

Revista Digital de la Reforma Penal

ISSN: 2007-9508 | Publicación trimestral | Año VIII, Número 29, Noviembre 2019.

"Multa a la virgen y su perrito" — Francisco Toledo.

Tópicos relevantes del Sistema Anticorrupción

Retos de las contrataciones públicas en México
Ricardo Salgado Perrilliat

Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México
Héctor Villegas Sandoval

Profesionalización y ética pública en el marco del sistema Anticorrupción
Juan José Serrano Mendoza

Transparencia y rendición de cuentas en la administración pública. El Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México
David Vega Vera

La participación del Tribunal de Justicia Administrativa en el Sistema Anticorrupción
Estela Fuentes Jiménez

El INFO y el cambio de paradigmas en el derecho a la información
Julio César Bonilla Gutiérrez

Poder Judicial de la Ciudad de México

Nova Iustitia

Revista Digital de la Reforma Penal

Año VIII, No. 29, Noviembre 2019

Nova Iustitia
Revista Digital de la Reforma Penal

Director General
Jorge Martínez Arreguín

Directora Editorial
Paola Arízaga Castro

Comité Editorial
Dr. Fernando García Cordero
Dr. Germán Guillén López
Mtro. Jorge Arturo Gutiérrez Muñoz
Mtro. José Gómez González
Lic. Marco Antonio Velasco Arredondo
Lic. Miguel Ángel Ramos Sentíes
Dr. Paul Martín Barba

Corrección
Paola Arízaga Castro

Colaboradores
Andrés Ángel Aguilera Martínez
María de los Ángeles Castillo Jiménez
Héctor Villegas Sandoval
Alejandro Delint García
Diana López Hipólito
Arturo González Jiménez
Estela Fuentes Jiménez
Gaspar Paulín Carmona
David Vega Vera
Cecilia Georgina Arenas Cabrera
Julio César Bonilla Gutiérrez
Ricardo Salgado Perrilliat
Erwin Flores Wilson
Julio Mora Ortiz
Juan José Serrano Mendoza

Derechos Reservados a favor de *Nova Iustitia* revista digital de la Reforma Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Año VIII, No. 29, Noviembre, es una publicación trimestral editada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Niños Héroes No. 132, colonia Doctores, alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06720, Tel. (55) 9156 4997 ext. 780302, http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/, Editor responsable: Dr. Jorge Martínez Arreguín Consejero de la Judicatura de la Ciudad de México, ISSN: 2007-9508, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2013-121712284100-102, ambos otorgados por INDAUTOR, Responsable de la última actualización de este número, Lic. Paola Arízaga Castro, Avenida Juárez No. 8, piso 16 colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06010, fecha de última modificación noviembre de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación, ni del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

CONTENIDO

Editorial..... **6**

El Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México y su marco normativo: una nueva oportunidad para la legitimidad gubernamental..... **9**
Andrés Ángel Aguilera Martínez

¿Qué es el Sistema Anticorrupción y cuál es su finalidad?…….. **24**
María de los Ángeles Castillo Jiménez

Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México……..…. **42**
Héctor Villegas Sandoval

Estructura rectora y operativa del Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México... **51**
Alejandro Delint García

Prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción…….. **64**
Diana López Hipólito

El procedimiento de responsabilidad administrativa……... **82**
Arturo González Jiménez

La participación del Tribunal de Justicia Administrativa en el Sistema Anticorrupción…….. **105**
Estela Fuentes Jiménez

La aplicación de la presunción de inocencia en el procedimiento resarcitorio…..…… **116**
Gaspar Paulín Carmona

Transparencia y rendición de cuentas en la administración pública. El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México…… **156**
David Vega Vera

La transparencia y la rendición de cuentas en el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México…… **175**
Cecilia Georgina Arenas Cabrera

El INFO y el cambio de paradigmas en el derecho a la información……...…… 222
Julio César Bonilla Gutiérrez

Retos de las contrataciones públicas en México……..… 231
Ricardo Salgado Perrilliat

Medidas de prevención a la corrupción……..... 255
Erwin Flores Wilson

Mecanismos de prevención de comisión de falta administrativas y hechos de corrupción e instrumentos de rendición de cuentas……..……. 276
Julio Mora Ortiz

Profesionalización y ética pública en el marco del Sistema Anticorrupción. Retos para la profesionalización en la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México……... 302
Juan José Serrano Mendoza

EDITORIAL

Sin duda un tema de gran trascendencia y actualidad en nuestro país, es el combate a la corrupción, tanto desde la óptica del Estado como de la sociedad civil y de la sociedad en general, razón por la cual, desde hace algunos años, se han venido realizando esfuerzos con la finalidad de diseñar estrategias que permitan el combate eficaz y eficiente a la corrupción. En ese contexto, el 27 de mayo de 2015 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, con la finalidad de prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en todos los órdenes de gobierno y con ello fortalecer la confianza de la ciudadanía en un marco de buenas prácticas gubernamentales.

Es así, que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación, integrado por diversas autoridades competentes y afines de todos los órganos de gobierno, con la finalidad de coordinar esfuerzos e implementar políticas en materia de prevención, control, y sanción de la corrupción, a través de la creación de un esquema en el que se observe la actuación de los servidores públicos y particulares, respectivamente, a partir del establecimiento de las bases necesarias para la correcta coordinación de las instituciones garantes de la fiscalización, transparencia, rendición de cuentas, control de recursos públicos y combate a la corrupción.

Para poder llevar a cabo la creación y posteriormente la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, fue necesaria la creación y modificación de diversas leyes, debiendo crearse la: *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* y *la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, así como la modificación de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, el *Código Penal Federal* y la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, estableciéndose adicionalmente, la

obligación de replicar dicho sistema en todas las entidades federativas que integran el país.

Para ello, se requirió la participación de los diversos Congresos locales, a efecto de que el marco normativo en materia de combate a la corrupción, se armonizara con el marco a nivel federal, contando para ello con un plazo que debió cumplirse el 18 de julio de 2017. En ese sentido, la Ciudad de México ha dado cumplimiento a la reforma constitucional, creando y adecuando las leyes secundarias, para la correcta implementación del Sistema Anticorrupción.

Por cuanto hace a la estructura rectora del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, está conformada por los integrantes del Comité Coordinador, del Comité de Participación Ciudadana y el Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización, tal como lo señala el artículo 7 de la *Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*. Asimismo, para la operación técnica del Sistema, la Ley establece la creación de un organismo descentralizado denominado Secretaría Ejecutiva, cuya finalidad será fungir como apoyo al Comité Coordinador del Sistema Local, y para ello contará con una estructura operativa suficiente para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines. Igualmente, para la operación del Sistema Local Anticorrupción, se diseñó también la Comisión Ejecutiva, que tendrá a su cargo la generación de insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, así como el Sistema de Fiscalización cuya finalidad será la de coordinar las acciones y mecanismos de los integrantes del Sistema.

Como podemos advertir, la Ciudad de México cuenta hasta ahora con un Sistema Anticorrupción debidamente diseñado, con una estructura de mando colegiada y una estructura operativa y técnica capaz de desarrollar políticas públicas y acciones interinstitucionales que combatan de manera frontal la corrupción. Igualmente, cabe destacar que, el pasado 24 de octubre del año en curso, quedó formalmente constituido el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, y en ceremonia solemne rindieron protesta los integrantes del Comité de Participación Ciudadana

y los del Comité Coordinador del Sistema local, sin embargo, aún está pendiente la designación del titular de la Fiscalía Anticorrupción.

Por último, quiero expresar nuestro más profundo agradecimiento a los colaboradores quienes de nueva cuenta con sus aportaciones contribuyen a seguir enriqueciendo este espacio y por seguir haciendo de *Nova Iustitia* una publicación en la que, a través de sus experiencias, contribuyen a la mejora de nuestras prácticas en beneficio de todos.

Jorge Martínez Arreguín
Noviembre de 2019.

EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU MARCO NORMATIVO: UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL

Andrés Ángel AGUILERA MARTÍNEZ*

SUMARIO: **I.** El gobierno mexicano: instrumento para el bien público; **II.** El Sistema Nacional Anticorrupción: respuesta a la deslegitimación gubernamental; **III.** El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México: la Constitución y las leyes secundarias; **IV.** Transparencia y rendición de cuentas: la base para una nueva legitimidad gubernamental; Fuentes consultadas.

I. El gobierno mexicano: instrumento para el bien público

En general, las diversas teorías el Estado precisan que es una estructura compleja que aglomera a un grupo de personas, con prácticas culturales compartidas e historia en común, en un territorio determinado, con una forma de gobernarse acordada en un pacto político general, independiente de otras naciones y con la capacidad de auto determinarse y auto limitarse, para alcanzar el bienestar general en el que se permita tanto el desarrollo individual de quienes lo conforman, como los objetivos comunes de quienes lo conforman. Su función prioritaria es brindar seguridad a quienes los conforman, solucionar aquellos problemas que se generen y que pongan en riesgo la vida de la sociedad, y evitar que los intereses de unos se sobrepongan a los de otros.

Así, desde hace casi doscientos años, se constituyó el Estado Mexicano y tras su consolidación como ente con convicción social, con la promulgación de la Constitución de 1917 y, más recientemente, tras la reforma constitucional del 10 de junio de 2010, se dio paso a la era moderna del país, con lo que las estructuras e instituciones gubernamentales se conformaron con miras a la búsqueda del bienestar general y a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos en lo individual.

En esta lógica, el gobierno mexicano y sus instituciones tienen la función prioritaria de brindar seguridad y certeza jurídica a todos los que se encuentren en

---

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad La Salle; Maestría en *Filosofía Social*. Tiene una trayectoria de 21 años en el servicio público; de los cuales 18 han sido en órganos impartidores de Justicia de la Ciudad de México. Fue nombrado Magistrado de la Sala Ordinaria Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Derecho a la Buena Administración del Tribunal de Justicia Administrativa de la ciudad de México, cargo que fue ratificado por el Congreso de la Ciudad de México el 31 de mayo de 2019.

su territorio; por tanto, es su convicción garantizar la comunión de todas las partes que lo integran.

En concordancia con Lucio LEVI, podemos afirmar que el gobierno es «el conjunto de órganos a los que institucionalmente les es confiado el ejercicio del poder. En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del estado»[1].

Para ello cuenta con el poder coactivo para imponer sus determinaciones, pues representa al interés general, por lo que está obligado a velar que la ley se imponga a la voluntad e intereses individuales. Este poder está sustentado, por dos basamentos: el legal, que no es otra cosa que su referencia dentro del marco constitucional, y el legitimado, que es la aceptación social por la finalidad valiosa que persigue.

En síntesis, podemos afirmar que el gobierno, al ser el conjunto de instituciones que aglutina y ordena al Estado Mexicano, está obligado a realizar las acciones necesarias para permitir que las personas que se encuentran en su territorio les sean garantizados tanto sus derechos humanos, como las condiciones necesarias para desarrollar su vida a plenitud, en libertad, dentro del marco de la ley, respetando las normas derivadas del pacto político fundacional.

El gobierno, conformado por poderes y órganos con autonomía constitucional, requiere de equilibrios entre sí para evitar el sometimiento de uno sobre otro, con lo que se pretende que la función pública se lleve a cabo con estricto cumplimiento a la ley y dentro de los parámetros éticos establecidos y aceptados por la sociedad.

«… podemos afirmar que el gobierno, al ser el conjunto de instituciones que aglutina y ordena al Estado Mexicano, está obligado a realizar las acciones necesarias para permitir que las personas que se encuentran en su territorio les sean garantizados tanto sus derechos humanos, como las condiciones necesarias para desarrollar su vida a plenitud, en libertad, dentro del marco de la ley, respetando las normas derivadas del pacto político fundacional».

[1] LEVI, Lucio, «Gobierno», en *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, 16ª edición en español, Tomo I, Argentina 2008, p. 710.

Por esta razón —considero— la sociedad es más exigente con las personas que dirigen y trabajan en las instituciones gubernamentales, pues de su correcto funcionamiento depende —en gran medida— el cumplimiento de sus fines y metas. En este tenor, tanto las instituciones, como quienes servimos en ellas, debemos tener la confianza y el respaldo de las personas que conforman el Estado; es decir, debemos estar legitimados para desempeñar la función que nos es conferida.

Estoy convencido que un gobierno fortalecido con la legitimidad popular es un instrumento eficaz para salvaguardar y proteger los derechos humanos; ya que —como lo he comentado antes— ese es su origen y fin último. Por ello, es posible afirmar que la valía del gobierno deviene precisamente de su utilidad social. Por eso es prioritario para todos que opere con eficiencia y eficacia, para ello sus acciones deben ser aceptadas, obedecidas y respaldadas popularmente; es decir, contar con legitimidad.

En términos de un sinfín de teorías, estudios y reflexiones, la legitimidad gubernamental se obtiene —en primera instancia— a través del sufragio; por procedimientos de elección indirectos por los que se llevan a cabo designaciones indirectas; y se mantiene por la calificación del ejercicio del encargo público.

Cada área, ya sea sustantiva u operativa, conformadas por puestos que integran el organigrama de cualquier institución gubernamental, tienen funciones específicas, tendientes a cumplir los objetivos generales que, invariablemente, están relacionados con aspectos de la vida en sociedad. La finalidad es coadyuvar para que la actividad social pueda desarrollarse de forma ordenada, en equidad y respetando la dignidad de las personas, siempre en cumplimiento con el marco jurídico-normativo vigente. Por tanto, es posible afirmar que, en tanto demostremos que nuestra función es socialmente útil, ganamos legitimidad.

En pocas palabras: en la medida en la que resultamos útiles para resolverles los problemas que aqueja cotidianamente a la sociedad, ganamos la confianza y el respaldo popular. Por ello, el desempeño de quienes ejercemos funciones de autoridad debe ser transparente y a la vista de todos, hoy —más que nunca— estamos sujetos al escrutinio popular.

II. El Sistema Nacional Anticorrupción: respuesta a la deslegitimación gubernamental

Una fuerte crítica que las instituciones públicas han sufrido —sobre todo en los últimos tiempos— es, precisamente, lo referente a los señalamientos de corrupción. Según Marga ARZABAL, la corrupción es «la práctica consistente en la utilización

de las funciones y medios [de las instancias públicas] en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores» [2]. Es la perversión del servicio público, la antítesis de lo que "debe ser", pues implica el abuso del poder de las instituciones creadas para el bienestar de la sociedad.

«… la corrupción y la impunidad deterioran la legitimidad de las autoridades gubernamentales, por ello, a lo largo de su historia, el Estado mexicano ha hecho modificaciones tanto al marco jurídico fundacional y operativo de diversas instituciones jurídicas y gubernamentales del país como en su organización, facultades y obligaciones, con la finalidad de abatir la impunidad y se sanciona a quienes cometen estos actos tan lastimosos para los mexicanos».

Para contextualizar, comparto algunos datos. Transparencia Internacional, en su informe «Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe», precisó que 29% de los ciudadanos que utilizaron los servicios públicos clave en los últimos 12 meses pagaron algún soborno. Lo que equivale a 90 millones de personas en la región[3].

En México el 51% de las personas entrevistadas aceptó haber pagado sobornos o tuvo que hacer algún regalo a funcionarios para acceder a servicios, situación que recrudece la percepción generalizada de que la corrupción va en aumento[4].

Como por todos es sabido, la corrupción y la impunidad deterioran la legitimidad de las autoridades gubernamentales, por ello, a lo largo de su historia, el Estado mexicano ha hecho modificaciones tanto al marco jurídico fundacional y operativo de diversas instituciones jurídicas y gubernamentales del país como en su organización, facultades y obligaciones, con la finalidad de abatir la impunidad y se sanciona a quienes cometen estos actos tan lastimosos para los mexicanos.

---

[2] ARZABAL, Marga, *¿Qué es la corrupción exactamente?*, disponible en: [https://www.vix.com/es/btg/curiosidades/8746/que-es-la-corrupcion-exactamente], consultada en: 2019-10-21.

[3] *Cfr.* PRING, Coralie, Coord. «Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe», disponible en: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe], consultada en: 2019-10-21.

[4] Para mayor referencia consultar EXPANSIÓN / Datosmacro.com *Índice sobre percepción de la Corrupción.*, disponible en: [http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion], consultada en: 2019-10-17.

En 1982, iniciaron las primeras acciones efectivas para crear instituciones especializadas tanto en la programación y organización gubernamental como en la revisión del actuar administrativo y en el combate la corrupción y la impunidad. Se crearon las contralorías y se ampliaron las facultades de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, lo que marcó un parteaguas en la vida político-administrativa de las instituciones públicas pues fue la primera ocasión en que se creaban instituciones encargadas *exprofeso* de prevenir, verificar y sancionar los actos de corrupción[5].

Durante su vigencia hubo importantes avances como: un mayor control al gasto público, un ejercicio ordenado del erario, así como el establecimiento de mecanismos para la planeación administrativa y el seguimiento de metas programáticas.

Pese al notorio avance que representó el sistema de contralorías, presentó deficiencias que, a la larga, propiciaron condiciones de impunidad lo que, a su vez, generó una crisis de credibilidad institucional.

No había una prevención efectiva de los hechos de corrupción ni, mucho menos, sanciones ejemplares que inhibieran la perversión del servicio público, por el contrario, lamentablemente, se volvieron mecanismos que, a través de su complicidad, toleraron actos de corrupción e impunidad. Siguieron los negocios a costa del erario y, por momentos, hasta se institucionalizaron esas funestas prácticas.

Ante este escenario de evidente pérdida de legitimidad, la sociedad a través de movimientos organizados, representaciones gremiales y organizaciones no gubernamentales exigió respuestas prontas y puntuales ante la creciente corrupción. Por ello, sociedad y gobierno, se unieron para crear un nuevo sistema, que sirviera de piedra angular para la relegitimación de las instituciones del Estado. De esta forma surge el Sistema Nacional Anticorrupción, como producto de la asociación virtuosa entre la participación ciudadana y el compromiso de las instituciones públicas que le dieron origen.

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, con el objetivo de establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación

[5] Para mayor referencia consultar ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Visión Integral del Sistema de Combate a la Corrupción*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2015.

entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, para prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y los posibles hechos de corrupción. Con ello, se constituyó la base legal del Sistema Nacional Anticorrupción y se ordenó que las Entidades Federativas actualizaran su marco constitucional local dentro de los 360 días posteriores a la publicación del Decreto.

El 18 de julio de 2016, el Congreso de la Unión emitió la legislación secundaria que regulará el Sistema Nacional Anticorrupción. Para ello, se crearon cuatro leyes: *a) Ley del Sistema Nacional Anticorrupción*; *b) Ley General de Responsabilidades Administrativas*; *c) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, y *d) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*.

Asimismo, se reformaron las leyes: *a)* Orgánica de la Administración Pública Federal; *b)* Orgánica de la Procuraduría General de la República —hoy Fiscalía General de la República, y *c)* El Código Penal Federal.

Con ello, se diseñó un marco jurídico basado en la máxima publicidad y transparencia del actuar de las instituciones públicas, que intervendrán en las acciones de prevención, detección y sanción de los actos de corrupción.

La primera de ellas, la *Ley del Sistema Nacional Anticorrupción*, regula la articulación y determina las responsabilidades de cada una de las instituciones públicas que participan en él. De tal suerte que establecen cuatro instancias que tendrán responsabilidades diversas.

«El 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, con el objetivo de establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, para prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y los posibles hechos de corrupción. Con ello, se constituyó la base legal del Sistema Nacional Anticorrupción y se ordenó que las Entidades Federativas actualizaran su marco constitucional local dentro de los 360 días posteriores a la publicación del Decreto».

La primera es el Comité Coordinador, instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. Se encuentra integrado por:

- El presidente del Comité de Participación Ciudadana, quien también lo presidirá;
- El titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
- El titular de la Secretaría de la Función Pública;
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;
- El presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, y
- El presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En segundo término, está el Comité de Participación Ciudadana, que tiene por objeto coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional Anticorrupción.

Está integrado por cinco ciudadanos, cuyos principales requisitos son la "probidad y prestigio"; que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Cabe precisar que la Presidencia de este Comité se rotará de forma anual, atendiendo a la antigüedad en el mismo y con la finalidad de mantener su imagen como cuerpo colegiado.

La tercera instancia es el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, que está presidido tanto por la Auditoría Superior de la Federación como por la Secretaría de la Función Pública.

Está conformado por siete miembros rotatorios, que serán tanto titulares de las entidades superiores de fiscalización de los estados, como por los titulares de las secretarías o instancias encargadas del control interno gubernamental; que electos tanto por el Auditor Superior de la Federación como por el titular de la Secretaría de la Función Pública. Mismos que duran dos años en el cargo.

La cuarta instancia está conformada por los Sistemas Locales Anticorrupción; es decir, aquellos que se creen para cada una de las entidades federativas; de los cuales, la Ciudad de México forma parte.

Cada entidad federativa, en atención a su soberanía, emitió tanto su reforma constitucional como la legislación secundaria. La propia *Constitución Política de los Estados*

Unidos Mexicanos, precisa que deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional.

Los titulares de los poderes deberán rendir un informe público en el que den cuenta, de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para ello, deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional.

La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana.

De este modo se materializó el mecanismo institucionalizado que el pueblo de México se dio para abatir la corrupción tanto en las instituciones gubernamentales como de los particulares que participan y les brindan servicio.

Hay una convicción generalizada por realizar acciones eficaces y eficientes para que la corrupción sea prevenida con toda atingencia, programación y presupuesto y sancionada con ejemplaridad, ya que representa —innegablemente— el abuso de la confianza que un pueblo entregó a quienes, por elección, designación o nombramiento, se comprometieron a servirle para alcanzar el bienestar.

Para lograr este objetivo, se debe contar con instituciones públicas sólidas, fuertes y —sobre todo— con legitimidad, que se encarguen tanto de prevenir como de sancionar a quien o quienes se corrompan en el ejercicio del servicio público.

III. El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México: la Constitución y las leyes secundarias

El caso de la Ciudad de México requiere de un particular análisis puesto que la implementación del Sistema Anticorrupción capitalino se entremezcló con la Reforma Política y, consecuentemente, con la legislación que le da origen.

El 29 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de Reforma Política de la Ciudad de México. En el nuevo texto del artículo 122 constitucional, se contemplan las competencias de las instancias que participarán en el Sistema Anticorrupción local.

Tras un largo proceso, tanto electoral como legislativo, el día 5 de febrero de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial la *Constitución Política de la Ciudad de México*.

La *Constitución Política de la Ciudad de México* es un instrumento de avanzada y progresista que, en términos de su exposición de motivos:

> … es una síntesis de aspiraciones y demandas expresadas a lo largo de los años, así como de los avances

> alcanzados en la ciudad desde que ésta comenzó a elegir a sus gobernantes en 1997.
> Pretende ser un instrumento jurídico que promueva y garantice el ejercicio pleno de las prerrogativas ciudadanas, el cumplimiento de sus obligaciones, la preservación y mejoramiento de nuestro entorno, el combate a la corrupción, la disminución de las desigualdades y el arribo al progreso distributivo y al bienestar social[6].

Como tal, la *Constitución de la Ciudad de México* precisa una serie de directrices bajo las cuales se constituye el Sistema Anticorrupción Local. De este modo, en su artículo 7, apartado A, inciso 1, se conceptualiza el "Derecho a la Buena Administración Pública" en el que precisa que:

> Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Por otro lado, el Título Sexto de la Constitución local regula la organización del Buen Gobierno y la Buena Administración. Así el artículo 60 ahonda la forma en la que se habrá de garantizar el derecho a la buena administración, lo que se hará «a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente, y resiliente que procure el interés público y combate a la corrupción». Como tal, también precisa una estructura encargada de tal fin.

De este modo, en los artículos subsecuentes, regula diversos aspectos que conforman el Sistema Anticorrupción Local. Así, los artículos 61 y 62 precisan las bases de los sistemas de control interno y fiscalización y, el 63, precisa la integración de los órganos coordinadores y articuladores del sistema.

Así, el artículo 63, precisa las facultades del Comité Coordinador, así como su integración, mismo que tiene ciertas variaciones con respecto a la conformación del Federal, pues estará integrado por los titulares de: *a)* la entidad de fiscalización; *b)* de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción; *c)* del Tribunal de Justicia Administrativa; *d)* del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información; *e)* del Consejo de Evaluación, *f)* del órgano de Control del Congreso y *g)* de la Secretaría de

[6] Iniciativa con proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, que remite el Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa, disponible en: [http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/motivos], consultada en: 2019-10-24.

encargada del Control Interno, todos de la Ciudad de México.

Por lo demás, la integración y facultades tanto del Comité Coordinador, como del Comité de Participación Ciudadana, son las mismas que se tienen establecidas para sus instancias homólogas federales. De igual manera, el régimen de responsabilidades, cuya base está dispuesta en el artículo 64 de la propia constitución local, permite que el régimen de responsabilidades administrativas sea prácticamente idéntico al de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.

Por otro lado, en los artículos transitorios se establece que, después del seis de febrero de 2017, la finada Asamblea Legislativa contó con las facultades para emitir las leyes del Sistema Anticorrupción local, en las que se debe replicar la estructura del Sistema Nacional, conforme al artículo SÉPTIMO transitorio de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015.

Así, el 18 de julio de 2017, se aprobaron las leyes secundarias del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y el primero de septiembre del mismo año, se publicaron las siguientes disposiciones normativas: *a)* Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México; *b)* Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; *c)* Ley de Justicia Administrativa de la CDMX; *d)* Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México, y *e)* Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, con lo que el marco jurídico-normativo del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México tiene plena vigencia.

También se reformaron las leyes: *a)* Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México; *b)* Orgánica de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México; *c) el* Código Penal de la Ciudad de México; y la *d)* Ley de Extinción de Dominio, de la Ciudad de México.

Cabe precisar que, del estudio que hemos realizado en el Tribunal de la Ciudad, la Ley de Responsabilidades Administrativas tiene grandes similitudes con la Federal. De este modo se evitan antinomias y condiciones que pudieran poner en riesgo tanto la prevención, como la sanción de hechos de corrupción.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México —al igual que los tribunales administrativos de los estados— se transformó en el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, lo que implicó un aumento en sus facultades que nos permiten: *1.* Tener intervención directa en los juicios de nulidad que se instauren contra las resoluciones de responsabilidad no grave que emitan los contralores internos de la Administración Pública de la Ciudad de México, y de los organismos autónomos cuando actúen como

autoridad resolutora; *2.* Conocer de la impugnación que se haga contra la calificación de gravedad, o contra la abstención para sancionar que determinen en los casos de conductas "No Graves", y *3.* Conocer de los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa por faltas graves que los órganos de control interno sometan al Tribunal sobre: Cohecho; Peculado; Desvío de recursos públicos; Utilización indebida de información; Abuso de atribuciones; Actuación bajo conflicto de interés; Contratación indebida; Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés; Tráfico de influencias; Encubrimiento; Desacato y Obstrucción de la justicia.

Estos funestos hechos, todos relacionados con temas de corrupción, podrán —y son— sancionados por los Tribunales Administrativos. Ya sea con amonestaciones y suspensiones; destituciones e inhabilitaciones del servicio público, los servidores públicos que se corrompan serán sancionados. Así también los particulares que lo hagan, incluso con disoluciones de personas morales a las que se demuestren la comisión de actos de corrupción.

Para ello, los juzgadores en materia de responsabilidades contamos ya con un procedimiento sencillo, que permite cumplir con los requisitos del debido proceso que ordenan tanto la legislación, como los tratados internacionales en la materia.

Todo ello inicia con una investigación derivada de una auditoría o denuncia ciudadana; se elaborará un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, y se sustanciará el procedimiento —ya sea grave o no grave— y concluirá con una resolución debidamente fundada y motivada, emitida por la autoridad competente.

El pasado 24 de octubre del presente año, quedó formalmente constituido el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. En ceremonia solemne, se rindió protesta a los integrantes tanto del Comité de Participación Ciudadana como del Comité Coordinador del sistema local.

IV. Transparencia y rendición de cuentas: la base para una nueva legitimidad gubernamental

Como lo hemos comentado, tanto al principio del presente ensayo como en el resto de su contenido, el Sistema Nacional Anticorrupción surge como una exigencia social por contar con mecanismos más eficientes y eficaces que prevengan, vigilen y sancionen la comisión de actos de corrupción; como tal, es indispensable que todos los procedimientos que sean regulados dentro del mismo cuenten con la mayor publicidad.

Estamos viviendo momentos históricos para nuestro país. Los resultados de la elección del pasado 1º de julio nos obligan no sólo a reflexionar sobre el desempeño de la función pública, sino que, además, nos exige reinventarnos para dar

respuesta a las altas expectativas y gran esperanza en el cambio.

«El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México —al igual que los tribunales administrativos de los estados— se transformó en el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, lo que implicó un aumento en sus facultades que nos permiten: 1. Tener intervención directa en los juicios de nulidad que se instauren contra las resoluciones de responsabilidad no grave que emitan los contralores internos de la Administración Pública de la Ciudad de México, y de los organismos autónomos cuando actúen como autoridad resolutora».

La gente habló a través de las urnas; es obligación de todos los que ejercemos actos de autoridad, atendamos ese llamado que se resume en: combate frontal a la corrupción y a la impunidad; a terminar con privilegios inmerecidos y que insultan a la sociedad mexicana; acercar al gobierno y sus instituciones a la gente y generar mejores condiciones de vida para los mexicanos.

En conclusión: respeto irrestricto a los derechos humanos y a reencausarlos para que éstos sean el vértice de todo el actuar gubernamental. El ser humano es, y debe ser, origen y fin último de todo lo que tiene que ver con el desempeño estatal.

El enojo para con lo público, la política y lo gubernamental existe y es inocultable. Las instituciones están en una terrible crisis de legitimidad que debe ser atendida a la brevedad. La gente requiere de autoridades en quienes confiar y que sirvan para retomar el camino de la normalidad democrática, de lo contrario, estaremos en la antesala de la legitimación de regímenes autoritarios.

Estamos a tiempo de actuar y, estoy seguro de que, el gran cambio, la transformación de México, debe tener como punto de partida los órganos impartidores de justicia como garantes de la dignidad de la persona y de sus derechos inherentes.

En esta lógica es indispensable que los órganos impartidores de

justicia, en especial los que tenemos la facultad de imponer sanciones a quienes cometan actos de corrupción, lo realicemos con la mayor publicidad posible, en audiencias públicas, de frente a la gente, como una caja de cristal.

Ya pasaron los tiempos en los que se firmaban los acuerdos en la soledad de cuatro paredes; hoy vivimos en la era de la apertura, la transparencia y la difusión, por ello es indispensable que las actuaciones, las audiencias y las resoluciones se dicten de forma abierta y pública.

Esto será un paso firme, decidido y contundente para retomar la ruta de la relegitimación y confianza de la sociedad.

Por ello, será indispensable que el procedimiento establecido por la ley para sancionar a los funcionarios públicos y a los particulares que cometan actos de corrupción, además de retomar los principios que dieron origen a los tribunales administrativos en el país como gratitud, prontitud y expeditez; estén revestidos de la máxima publicidad. Es decir, que, al tiempo de ser juicios cuyas formalidades no impiden su tramitación pronta y que por su conformación son comprensibles para todo aquel que atienda a ellos; deben ser públicos y que las personas puedan presenciarlos y seguirlos desde su admisión hasta su conclusión.

Se considera que es de máxima importancia permitir que todo aquel interesado pueda presenciar el actuar de las instituciones de impartición de justicia, sobre todo cuando estas van a sancionar a los malos servidores públicos y a los particulares que se han coludido para abusar de la función al servicio del estado mexicano. No se explica que en estos tiempos los jueces —sin importar su especialidad— resuelvan en la obscuridad y la lejanía de la sociedad, sentado en su escritorio únicamente frente a un expediente frío. Es necesario que dé la cara ante una sociedad indignada que reclama ver a sus instituciones actuar y —verdaderamente— servir, máxime tratándose de aquellos casos en los que se sancionará a quienes han traicionado su confianza al abusar del poder público en su beneficio personal.

«… es de máxima importancia permitir que todo aquel interesado pueda presenciar el actuar de las instituciones de impartición de justicia, sobre todo cuando estas van a sancionar a los malos servidores públicos y a los particulares que se han coludido para abusar de la función al servicio del estado mexicano».

Por ello, considero oportuna una redefinición del procedimiento sancionatorio, con la finalidad que retome las características originales de los juicios administrativos en la época moderna de México, con audiencias públicas, atendiendo a los principios establecidos en el sistema penal acusatorio, como el de inmediatez y oralidad; con el fin de mostrarle a la sociedad que existe una parte acusadora, otra que se está defendiendo y un juzgador —magistrado— que va a resolver sobre la culpabilidad del funcionario público y/o el particular señalados como corruptos y conocer —de viva voz— la sanción administrativa a la que serán acreedores.

El que el juicio de responsabilidades de los servidores públicos, seguido ante los Tribunales de Justicia Administrativa fuera oral, traería consigo grandes ventajas. La principal sería el reencauzamiento de la confianza de la población en las instituciones de impartición de justicia.

Implicaría un paso hacia la transparencia en el ejercicio de la función jurisdiccional en materia administrativa, al tiempo de que se daría respuesta al clamor social por contar con instancias que sacien el deseo de justicia que actualmente existe y que, desgraciadamente, se acrecienta de forma considerable.

La oralidad y la inmediatez brindan transparencia, al tiempo que se muestra a la ciudadanía la forma en la que actúan las instancias del Estado. Su difusión permitirá que las instituciones funcionen mejor y que la ciudadanía pueda llevar a cabo la fiscalización de su actuar. Habría que ver los mecanismos para que se mantenga tanto la menor formalidad, como la mayor eficiencia, al tiempo que la publicidad hace que retomemos el camino de la legitimidad.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ARZABAL, Marga, *¿Qué es la corrupción exactamente?*, disponible en: [https://www.vix.com/es/btg/curiosidades/8746/que-es-la-corrupcion-exactamente], consultada en: 2019-10-21.

EXPANSIÓN / Datosmacro.com, *Índice sobre percepción de la Corrupción*, disponible en: [http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion], consultada en: 2019-10-17.

LEVI, Lucio, «Gobierno», en *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, 16ª edición en español, Tomo I, Argentina 2008.

PRING, Coralie, Coord. «Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe», disponible en: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe], consultada en: 2019-10-21.

ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Visión Integral del Sistema de Combate a la Corrupción*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2015.

Legislación Nacional

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de cómbate a la corrupción.

¿QUÉ ES EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN Y CUÁL ES SU FINALIDAD?

María de los Ángeles CASTILLO JIMÉNEZ*

SUMARIO: Introducción; **I.** La corrupción como problema estatal; **II.** El Sistema Nacional Anticorrupción; **III.** La importancia de la participación ciudadana; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen
Este estudio se propone analizar las fuentes y tipos de corrupción, así como sus costos económicos, políticos y democráticos en México. Además, estudia al Sistema Nacional Anticorrupción como la institución rectora de los esfuerzos en contra de esta mala práctica desde 2015.

Abstract
This study aims to analyze the sources and types of corruption as well as their economic, political and democratic cost in Mexico. In addition, it studies the National Anti-corruption System as the leading institution of efforts against this bad practice since 2015.

Palabras clave
Corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, Democracia, Derechos Humanos, Transparencia, Rendición de Cuentas, Acceso a la información, Estado de Derecho.

Introducción

Uno de los temas más importantes del México moderno, y que forma parte de una relevante agenda en otros países y en la comunidad internacional, es el combate a la corrupción; problema que afecta al sector público, impidiendo la correcta ejecución de las tareas gubernamentales y sus objetivos; trastocando así, la responsabilidad que tiene el Estado de salvaguardar los intereses políticos, sociales, económicos y de garantía de derechos humanos de los ciudadanos.

Es por ello que, en los últimos años, se ha desplegado un esfuerzo sin precedentes que tiene como principal objetivo el diseño de estrategias efectivas y eficaces en lo que compete al combate a la corrupción. Estos esfuerzos han incluido, naturalmente, la creación de instituciones especializadas en el ejercicio de actividades que buscan erradicar la corrupción en alguna de sus acepciones, desde

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como Contralora General del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

distintas perspectivas como la política, la penal y por supuesto en el ámbito administrativo.

Con lo anterior, se puede deducir que uno de los principales problemas a enfrentar respecto de esta labor tan grande del Estado, es la definición misma de lo que debe ser entendido por "corrupción"[1].

Esto representa un reto, doble pues primero se debe diseñar una conceptualización precisa, que permita evidenciar todas las actividades que deben ser contenidas dentro de ella, al tiempo que sirve de referente en el diseño legislativo necesario para combatirla como una mala práctica que afecta al derecho humano y al buen gobierno.

Es por ello que el diseño legal e institucional debe ser atendido desde una perspectiva mucho más amplia, que no solo persiga la anteposición de los intereses personales dentro del sector público como delito o falta administrativa, sino que promueva el libre acceso a la información como un derecho humano inalienable además de la rendición de cuentas como obligación de las instituciones públicas.

De tal forma que se advierte que el combate a la corrupción es una tarea tutelada por el Estado, pero con una relevante participación ciudadana. De manera que se deja ver no solo en la persecución de un delito o de una falta administrativa, sino que, además, requiere de la garantía y ejercicio de derechos específicos que traen aparejada la participación activa de los integrantes de la sociedad, coadyuvando, a su vez, a la consolidación del sistema democrático mexicano.

«… el combate a la corrupción es una tarea tutelada por el Estado, pero con una relevante participación ciudadana. De manera que se deja ver no solo en la persecución de un delito o de una falta administrativa, sino que, además, requiere de la garantía y ejercicio de derechos específicos que traen aparejada la participación activa de los integrantes de la sociedad, coadyuvando, a su vez, a la consolidación del sistema democrático mexicano».

[1] Para un estudio más profundo sobre la manera en que se ha conceptualizado a la corrupción véase: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *En Números. Corrupción: una revisión conceptual y metodológica*, INEGI, México 2016.

Todos estos esfuerzos encuentran cabida en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que, desde su concepción normativa en 2015 (con las reformas constitucionales en la materia publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de ese año), busca coordinar a las instituciones de todos los órdenes y niveles de gobierno en lo que compete al combate a la corrupción, con el objetivo claro de fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la cultura de la legalidad y las buenas prácticas gubernamentales.

«…una de las funciones más importantes del Estado es garantizar el libre ejercicio de estos derechos, cuidando que el diseño institucional vele por el bien común en la acepción más general que este concepto nos ofrece. En otras palabras, el Estado debe cuidar de los intereses de todos los mexicanos en los procesos internos institucionales, además de las relaciones entre instituciones o las que vinculan a éstas con la sociedad civil».

En el presente texto, se formularán algunas reflexiones en torno a la corrupción y las acepciones teóricas a través de las cuales se construye la idea de combate a esta mala práctica, para posteriormente, analizar la forma y coyuntura en que fue creado el SNA y finalmente hablar del papel fundamental que juegan las entidades federativas en la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción poniendo especial atención en los progresos que en esa materia ha tenido la Ciudad de México.

I. La corrupción como problema estatal

Los sistemas de gobierno democráticos como el mexicano están fundamentados en el reconocimiento de derechos políticos de la ciudadanía, con la finalidad de que sean ellos quienes, a través de la expresión de su voluntad y participación activa, coadyuven en la toma de decisiones que definan el rumbo a seguir en la búsqueda del desarrollo económico, político y social.

Como podrá suponerse con lo anterior, una de las funciones más importantes del Estado es garantizar el libre ejercicio de estos derechos, cuidando que el diseño institucional vele por el bien común en la acepción más general que este concepto nos ofrece. En otras palabras, el Estado debe cuidar de los intereses de todos los mexicanos en los procesos internos institucionales, además de las

relaciones entre instituciones o las que vinculan a éstas con la sociedad civil[2].

Uno de los obstáculos más serios para la consecución de este objetivo es, por supuesto, la corrupción, que debe entenderse como una actividad *desde el ejercicio del poder público otorgado a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que anteponen* [a ello] *un interés personal sobre el bien común* [o sobre los deberes u obligaciones conferidos], *obteniendo beneficios propios o en favor de terceros*[3]; o en palabras de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, la corrupción es una amenaza para la gobernanza, el desarrollo sustentable, los procesos democráticos y las prácticas corporativas justas[4].

Es decir, la corrupción nace de toda actividad relacionada con el servicio público y contraviene el objetivo primario de las instituciones gubernamentales, al buscar satisfacerse en primer término un interés particular, sobre el interés general de un buen gobierno.

De esto se puede concluir que, todo aquel que por su propio derecho asuma una responsabilidad dentro de alguna institución pública, está convirtiéndose en un agente que a través del ejercicio de sus funciones participa del cumplimiento de la razón de ser de dicha institución, y con ello establece un vínculo directo con el objetivo primario del Estado del que se habló con anterioridad.

Afirmar que cada funcionario público es depositario de una de las más altas responsabilidades del Estado, no es en absoluto exagerado, sino que ayuda a comprender con mucha más claridad la imposibilidad de anteponer intereses particulares propios o de terceros dentro del ejercicio de las funciones que la ley establece para cada servidor público.

Lo que dificulta la conceptualización definitiva de "corrupción", no es el concepto en sí, sino la imposibilidad de establecer un listado definitivo de las actividades realizadas dentro de una institución a las que puede ser adjudicado dicho concepto, pues si bien las disposiciones generales en materia penal y administrativa establecen una especie de catálogo dentro del cual determinadas conductas se encuadran como *actos de corrupción*, en realidad

[2] Para profundizar sobre las tareas del Estado moderno y su responsabilidad en el combate a la corrupción véase: ARELLANO GAULT, David y HERNÁNDEZ GALICIA, Jesús F. *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, Auditoría Superior de la Federación, México 2016.

[3] HERNÁNDEZ, Salvador, «La Corrupción y los Grupos de Poder en México» *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, No. 4 mayo-agosto México 2017.

[4] Al respecto, véase el informe *International Drivers of Corruption*, publicado por la OCDE.

dicha relación para nada constituye un sistema de *numerus clausus*.

Si bien, es fácil suponer que el mal uso de los recursos (desviar, robar, maquillar cuentas u ocultar información) es una actividad corrupta en sí; el ejercicio arbitrario del poder o la inactividad premeditada, e incluso las atribuciones que por sí sólo puede darse un funcionario y que escapan a las que ley establece, también lo son. Y esto hace importante reconocer que la corrupción puede ser detectable y debe ser combatida con todo rigor y prontitud, inclusive en los casos en que no se hace una violación evidente de la ley, por ejemplo, cuando se asumen y ejercen atribuciones que no están reconocidas expresamente dentro del marco normativo institucional.

Los sistemas de gobierno occidentales deben combatir a la corrupción por sus efectos punitivos, pero también por el impacto político que genera. El alto grado de impunidad, las enormes pérdidas económicas, el desarrollo nacional nulo, la ineficiencia de las instituciones, por mencionar tan solo unos ejemplos, generan como consecuencia el debilitamiento de la legitimidad de los gobiernos, la desconfianza en la eficacia de la administración pública y la reproducción de la violación de ley[5].

Así se concluye que, la corrupción no solo es un problema de orden público que afecta a una nación en términos económicos y jurídicos, sino que la impacta políticamente, al ser un gran obstáculo a vencer en la búsqueda del establecimiento y consolidación de los sistemas democráticos tan necesarios en nuestros pueblos latinoamericanos[6].

Esta consolidación, que prevé la participación ciudadana, hace que la transparencia y el acceso a la información pública, sean aspectos imperativos en el diseño de una apropiada estrategia de combate dado que contribuye a:

> […] disuadir la corrupción sometiéndola al escrutinio público y promoviendo el establecimiento de gobiernos abiertos que rindan cuentas a sus ciudadanos y que coadyuven a la consolidación de una democracia sustancial y deliberativa, al fortalecimiento del estado constitucional de derecho y sus instituciones, así como a la vigencia de los derechos humanos[7].

[5] *Ibídem*., p. 3.

[6] Un estudio más profundo de la corrupción en América Latina es presentado en: LLORENTE, José Antonio y CUENCA, *La corrupción, el talón de Aquiles de las democracias latinoamericanas*, Desarrollando Ideas, España 2016.

[7] PUENTE DE LA MORA, Ximena, «La transparencia y el acceso a la información como herramientas contra la corrupción» en SALAZAR, Pedro y otros (coordinadores), *¿Cómo combatir la corrupción?*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de

«Las implicaciones políticas que traen consigo los actos de corrupción influyen definitivamente en el diseño institucional de políticas de combate eficaces. Esto implica un doble reto a enfrentar: por un lado, requiere de la oportuna detección de la actividad delictiva o infractora, además de la capacidad de seguimiento y erradicación para, finalmente, tener un impacto positivo en la percepción de la sociedad civil en el ejercicio público».

Por otro lado, la rendición de cuentas es otro elemento indispensable en el correcto diseño de la estrategia de combate. Este concepto atiende a dos dimensiones distintas dentro del sector público: por un lado está la responsabilidad de informar sobre las acciones llevadas a cabo por los servidores y, por otro, se encuentra la posibilidad de imponer sanciones a los funcionarios que actúen fuera del marco legal establecido[8].

Dentro del análisis que se presenta sobre la rendición de cuentas, es fundamental que se insista en que este tiene una naturaleza subsidiaria. A este respecto LÓPEZ AYLLÓN y MERINO afirman que:

> (…) la rendición de cuentas es subsidiaria, en el sentido de que una acción o responsabilidad robustece a otra principal, y por ello carece de todo sentido si es un acto único y aislado de cualquier precedente. En rigor, las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión o incluso una omisión previas. De modo que también la forma en que se rinden las cuentas ha de ser consecuente con el contenido sustantivo de esas acciones o decisiones[9].

Las implicaciones políticas que traen consigo los actos de corrupción influyen definitivamente en el diseño institucional de políticas de combate eficaces. Esto implica un doble reto a enfrentar: por un lado, requiere de la oportuna detección de la actividad delictiva o infractora, además de la capacidad de seguimiento y erradicación para, finalmente, tener un

Investigaciones Jurídicas, México 2018, p. 108.

[8] UGALDE, Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*, Instituto Federal Electoral, México 2002, pp. 12.

[9] LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, «La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos», disponible en: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf], consultada en: 2019-10-19.

impacto positivo en la percepción[10] de la sociedad civil en el ejercicio público.

La matriz resultante hace indispensable que la estrategia de combate a la corrupción, esté guiada por parámetros metodológicos capaces de atender a todos los elementos descritos anteriormente: 1) el diseño de leyes que posibiliten la acción legal en contra de los infractores; 2) el seguimiento oportuno de los procesos administrativos y judiciales para su combate y 3) la rápida promoción de los resultados que incluyan a la sociedad civil en los esfuerzos para su combate y con ello se modifique la percepción que se tiene de la esfera pública como medio de consolidar la democracia como forma de gobierno que promueve la estabilidad y desarrollo nacional.

Esta estrategia, como es natural suponer, debe estar soportada en el diseño legislativo que reconozca a la Administración Pública, como el bien jurídico tutelado además de indicar en términos legales qué es lo que ha de ser entendido como "corrupción". Estos elementos dan pauta al diseño de las instituciones, procesos y estrategias de combate.

En la legislación mexicana, es la normatividad administrativa en materia de responsabilidades de los servidores públicos, la que contiene la regulación de todo lo que hasta este momento hemos descrito en torno al servidor público y el ejercicio de sus funciones puesto que:

> […] asigna a los servidores públicos la responsabilidad de sujetarse, en el desempeño de sus funciones, al cumplimiento de ciertas obligaciones. Entre tales obligaciones se encuentran: rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones; excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; desempeñar su empleo sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga; presentar su declaración de situación patrimonial, o bien, abstenerse de aprovechar la posición que su empleo le confiere para inducir a otro servidor público para que realice algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio. Estas obligaciones tienen como propósito "salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público"[11].

[10] Los indicadores de medición sobre percepción de la corrupción son estudiados a profundidad en: CASAR, María Amparo, *México: anatomía de la corrupción,* CIDE México 2016.

[11] OCHOA ROMERO, Roberto, «Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución» en SALAZAR, Pedro y otros (coordinadores), *¿Cómo combatir la corrupción?,* Universidad

Sin embargo, las responsabilidades contenidas en estas normas son uno de los elementos que componen una estrategia mucho más extensa en contra de la corrupción, pues también deben considerarse mecanismos apropiados para la debida investigación y prevención de estas malas prácticas, lo que necesariamente encuadra en la noción de políticas públicas y de gobernanza.

En el caso mexicano, esta correlación de responsabilidades y deberes, se encuentra contenida en el Sistema Nacional Anticorrupción, que a través de la coordinación de autoridades de los tres niveles de gobierno tiene como principal tarea el erradicar la corrupción en nuestro país.

En el apartado siguiente se harán algunas reflexiones en torno a la naturaleza jurídica, histórica e institucional de esta instancia, así como de sus finalidades y, por último, se hará un análisis de su implementación en la Ciudad de México.

II. El Sistema Nacional Anticorrupción

Todo lo expuesto hasta ahora, deja como testimonio que el combate a la corrupción en nuestro país no puede limitarse a una sola tarea ejecutada por una sola institución en particular, sino que requiere de la conjugación de esfuerzos de todas las instancias gubernamentales y de la sociedad civil que posibiliten la implementación de una estrategia conjunta cimentada en tareas diversas ejecutadas por un grupo amplio de instituciones de los distintos órdenes y niveles de gobierno. Desde luego, todo este esfuerzo encabezado y regulado por una institución rectora que defina la estrategia a seguir y vigile el desempeño de los otros participantes.

Así es como se crea en 2015 el Sistema Nacional Anticorrupción [12], que en el artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se define como «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»[13].

Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2018, p. 210.

[12] Los antecedentes y el diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción pueden ser analizados a mayor profundidad en: SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Política Nacional Anticorrupción*, Secretaría de la Función Pública, México 2018.

[13] **Artículo 113**, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf], consultada en: 2019-10-19.

Además de ello, en la fracción I de dicho artículo se especifica que, este sistema contará con un Comité Coordinador conformado 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[14] 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[15].

Este Comité de Participación Ciudadana, a su vez está compuesto por cinco ciudadanos que destaquen por sus aportaciones a la materia que ahora nos compete atender, esto indicado en la fracción II del multicitado artículo.

Como podrá advertirse tan solo con el análisis de la composición de Comité Coordinador, es destacable el gran número de instituciones de alto calado político y administrativo en nuestro país que participan en el referido Sistema; tales como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, o la Auditoria Superior de la Federación, pero destacan también otras de no menor importancia, que conforman un mosaico que incluye a los tres órdenes de gobierno, desde el diseño legal hasta la implementación de tareas específicas, que coadyuvan a la integración de un solo esfuerzo coordinado que, de otra manera, se diseminaría en actividades aisladas llevadas a cabo por instituciones sin ninguna capacidad de apoyo mutuo y, con ello, condenadas al fracaso.

«… la necesidad de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, no descansa específicamente en el diseño de una visión única de la corrupción y cómo debe ser combatida, sino que encabeza a un conjunto de instituciones que, por su cuenta, con recursos propios y una legislación que las legitima, hacen lo propio en contra de las distintas formas en que la corrupción se expresa dentro del Estado.»

---

[14] Se refiere al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales.

[15] **Artículo 113,** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf], consultada en: 2019-10-19.

Luego entonces, la necesidad de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, no descansa específicamente en el diseño de una visión única de la corrupción y cómo debe ser combatida, sino que encabeza a un conjunto de instituciones que, por su cuenta, con recursos propios y una legislación que las legitima, hacen lo propio en contra de las distintas formas en que la corrupción se expresa dentro del Estado y que fueron analizadas al inicio del presente documento.

Para poder llevar a cabo la creación y posterior implementación, el Poder Legislativo Federal creó y modificó leyes de primera importancia, para otorgarle al Sistema Nacional Anticorrupción, las facultades necesarias para cumplir con sus propósitos. En ese tenor, las leyes creadas fueron las siguientes:

a) *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*;
b) *Ley General de Responsabilidades Administrativas*;
c) *Ley Órgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*;

Mientras que las leyes reformadas fueron:

a) *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*;
b) *Código Penal Federal*, y
c) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*[16].

Destacar la labor legislativa correspondiente a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, resulta de primera importancia en el presente estudio, dado que uno de los resultados directos de esta labor es la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción en cada una de las Entidades Federativas.

Esta implementación requirió la participación de los Congresos Locales, quienes adquirieron la responsabilidad de crear o modificar leyes, para que el marco normativo en materia de combate a la corrupción se armonizara tan pronto como fuera posible con el recién creado a nivel nacional, obligación que, por disposición constitucional, debió cumplirse hasta el 18 de julio de 2017.

Además de las necesarias reformas a las Constituciones de los Estados de la República que debieron llevar a cabo todos los Congresos Locales fue necesaria la:

> […] emisión, reforma o abrogación de las leyes de algunas leyes secundarias para cumplir con el marco normativo establecido en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Todas las entidades federativas deberían cumplir, a más tardar el 18 de julio de 2017, con las modificaciones

[16] La información sobre las leyes creadas y modificadas para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción está disponible en: [https://sna.org.mx/nosotros/#antecedentes], consultada en: 2019-10-19.

legislativas pertinentes para crear su Sistema Local Anticorrupción. Aunque su nombre puede variar dependiendo de la entidad federativa, las leyes secundarias a expedir o reformar son:

1) Ley del Sistema Local Anticorrupción;
2) Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal;
3) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Estatal;
4) Ley Orgánica de la Fiscalía General Estatal;
5) Ley Orgánica del Tribunal Contencioso;
6) Código Penal Estatal, y
7) Ley de Responsabilidades Administrativas[17].

El seguimiento realizado por el Sistema Nacional Anticorrupción en las Entidades Federativas, para corroborar el avance en la adecuación legislativa, actualizado a octubre del presente año, muestra que la Ciudad de México ha cumplido tanto con la reforma constitucional como con la creación o adecuación de las leyes secundarias para la correcta implementación del Sistema Local Anticorrupción en la capital del país.

No obstante, el mismo informe analiza la conformación de las instancias requeridas en las Entidades Federativas para coordinar la estrategia de combate a la corrupción y el correcto diseño institucional de los Sistemas Locales y, en este rubro, la Ciudad de México aún tiene mucho trabajo por hacer pues aunque ya tiene conformada una Comisión de Selección, un Comité de Participación Ciudadana y ha nombrado a Magistrados en Responsabilidades Administrativas, aún no cuenta con una Secretaría Ejecutiva, Comité Coordinador ni ha nombrado a un Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción.

«El seguimiento realizado por el Sistema Nacional Anticorrupción en las Entidades Federativas, para corroborar el avance en la adecuación legislativa, actualizado a octubre del presente año, muestra que la Ciudad de México ha cumplido tanto con la reforma constitucional como con la creación o adecuación de las leyes secundarias para la correcta implementación del Sistema Local Anticorrupción en la capital del país».

[17] La información sobre la armonización legal para la creación de los Sistemas Anticorrupción Locales está disponible en: [https://sna.org.mx/2018/06211105/], consultada en: 2019-10-20.

Lo anterior debe ser destacado en el análisis que aquí se presenta debido a que, a pesar de tener un marco normativo armonizado con el federal, el diseño de las instituciones, así como la designación de los funcionarios que las encabezarán sigue siendo un tema pendiente con especial rezago en la Ciudad de México, pues solo Chiapas se encuentra en las mismas condiciones de 50% en lo que compete a la conformación de las instancias que componen a los Sistemas Locales Anticorrupción.

Comparada con el resto de las Entidades Federativas, de las cuales 26 han conformado el 100% de las instancias de sus Sistemas Locales y cuatro han conformado hasta el 83%; la Ciudad de México se presenta como una entidad que avanza lentamente en el diseño institucional de este Sistema. De ello debe destacarse que, la labor legislativa es tan solo el primer paso que debe darse en lo que compete al combate a la corrupción, pero sin el compromiso de los distintos niveles de gobierno participantes, la definición e impulso de estrategias eficaces coordinadas por el Sistema Nacional Anticorrupción se tendrán resultados poco satisfactorios[18].

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación también ha sido fundamental en la construcción de criterios en torno a la concepción del SNA dentro del sistema jurídico mexicano. En ese sentido, el juzgador federal considera que este sistema se creó como la institución adecuada y efectiva encargada de i) establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, ii) difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de iii) fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento, argumentos que son sostenidos en la Tesis de rubro SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD:

> SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD. Ante el deber asumido por el Estado Mexicano en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, con la participación de las principales fuerzas políticas nacionales, se reformaron disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, por decreto publicado en el Diario Oficial de la

[18] La información presentada sobre los Sistemas Locales Anticorrupción puede ser verificada en la siguiente liga: [https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/Seguimiento_32SLA_18.10.2019.pdf], consultada en: 2019-10-19.

Federación el 27 de mayo de 2015, mediante las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como la institución adecuada y efectiva encargada de establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento. En ese contexto, dentro del nuevo marco constitucional de responsabilidades, dicho sistema nacional se instituye como 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, fiscalización, vigilancia, control y rendición de las cuentas públicas, bajo los principios fundamentales de transparencia, imparcialidad, equidad, integridad, legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, eficacia y economía; mecanismos en los que la sociedad está interesada en su estricta observancia y cumplimiento.

DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO[19].

III. La importancia de la participación ciudadana

No obstante lo anterior, y si bien deben reconocerse los esfuerzos institucionales por cumplir con los objetivos de implementación del SNA, los sectores de la sociedad civil fueron vigilantes de este proceso de armonización y materialización del sistema. Incluso importantes organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), Transparencia Mexicana y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) diseñaron la Ley Modelo para los Sistemas Locales Anticorrupción, con la que se buscó asegurar que los marcos normativos de todas las entidades federativas sean acordes con los principios generales del SNA.

En ese sentido, dichas organizaciones dieron a conocer los resultados del *Semáforo anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción*[20], el 28 de febrero de

[19] Tesis I.10o.A.107 A (10a.), de la Décima Época, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la página 5361, Libro 67, junio de 2019, Tomo VI, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2020037, bajo el rubro: «SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD».

[20] Para consultar el informe completo, véase: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/02/2017-Semaforo-

2017, donde se documentó y estudió la calidad de la actividad legislativa en las entidades federativas con base en las constituciones y las agendas legislativas locales. En lo que corresponde a la reforma constitucional, dicho monitoreo arrojó los siguientes resultados:

- Solo 10 estados tienen una reforma constitucional satisfactoria, mientras que nueve aún no cuentan con reforma constitucional.
- Solo dos estados —Baja California Sur y Querétaro— contemplan que su Entidad Superior de Fiscalización sea la que sancione las faltas administrativas no graves.
- Varios estados tampoco reformaron adecuadamente a las entidades superiores de fiscalización ni procuraron otorgar autonomía a sus procuradurías o fiscalías generales de justicia.
- Observamos que los problemas más comunes están en los comités coordinadores.
- Se limitó a incorporar al Sistema Local Anticorrupción y al Comité de Participación Ciudadana de manera general. No incluyeron el nuevo régimen de responsabilidades administrativas ni reformaron su Tribunal Administrativo. Se trata de una reforma incompleta que no permite una implementación integral de los Sistemas Locales Anticorrupción.

«… si bien deben reconocerse los esfuerzos institucionales por cumplir con los objetivos de implementación del SNA, los sectores de la sociedad civil fueron vigilantes de este proceso de armonización y materialización del sistema. Incluso importantes organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), Transparencia Mexicana y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) diseñaron la Ley Modelo para los Sistemas Locales Anticorrupción, con la que se buscó asegurar que los marcos normativos de todas las entidades federativas sean acordes con los principios generales del SNA».

Anticorrupcion-Presentacion.pdf], consultada en: 201-10-19.

Observaciones que, sin lugar a dudas, fueron fundamentales en el seguimiento a la construcción del SNA pero, sobre todo, demostraron el empuje de la sociedad civil y su interés de participar en el proceso de consolidación del combate a la corrupción.

Empuje que también ha tenido importante soporte por el sistema jurídico mexicano, pues en resoluciones recientes el Poder Judicial de la Federación se ha dotado de mecanismos legales a la sociedad civil y a su representación institucional en la figura del Comité de Participación Ciudadana, a quien se le ha conferido personalidad jurídica e interés legítimo[21].

[21] Ejemplo de ello es la Tesis COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS ACTOS VINCULADOS CON EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. Con motivo de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, así como su Comité de Participación Ciudadana. La regulación normativa constitucional y legal confieren a éste la facultad de coadyuvar en el cumplimiento del objetivo primordial de prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción, a través de los diferentes instrumentos de control de la gestión pública, como lo prevé el artículo 21, fracción XVII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en relación con el numeral 113, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo ello en beneficio de la sociedad en general. En ese sentido, considerando su especial posición dentro del nuevo marco de responsabilidades y combate a la corrupción, se concluye que el Comité de Participación Ciudadana está legitimado para promover el juicio de amparo contra los actos vinculados con el procedimiento de designación y ratificación de los Magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debido a que pueden incidir negativamente sobre la operatividad y eficacia del referido sistema, con graves consecuencias negativas para la sociedad en general. DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Tesis I.10o.A.108 A (10a.), de la Décima Época, visible en la página 5138, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 67, junio de 2019, Tomo VI, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2019988 bajo el rubro: «COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS ACTOS VINCULADOS CON EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE

Conclusiones

Es a través de los esfuerzos coordinados de los distintos órdenes y niveles de gobierno y con la participación activa de la ciudadanía que el Sistema Nacional Anticorrupción, podrá implementar una estrategia sólida y eficaz en contra de uno de los peores males que han aquejado a México en las últimas décadas, por no decir que el más grave de los que han impedido su desarrollo en todos los órdenes.

Si bien, es difícil dar un concepto definitivo de lo que ha de entenderse como corrupción y aún más especificar las acciones que puedan ser contenidas dentro de éste para su persecución como delito, partir de los fines superiores del Estado como la defensa de los intereses públicos o la garantía de los derechos humanos, es de gran ayuda no solo en lo que compete al diseño del marco normativo, sino en la construcción de instituciones y estrategias para la prevención y combate de la mala práctica.

Como se ha mencionado reiterativamente a lo largo de este escrito, el Sistema Nacional Anticorrupción, encuentra su razón de ser no en la necesidad de una institución que desde su seno enfrente el grave problema que implica la corrupción en nuestro país, sino que tiene como principal tarea coordinar esfuerzos de un grupo de instituciones especializadas en la materia. Esto hace evidente que el combate a la corrupción tiene raíces en nuestra historia como nación mucho antes de la creación de esta institución en 2015.

«… el Sistema Nacional Anticorrupción, encuentra su razón de ser no en la necesidad de una institución que desde su seno enfrente el grave problema que implica la corrupción en nuestro país, sino que tiene como principal tarea coordinar esfuerzos de un grupo de instituciones especializadas en la materia. Esto hace evidente que el combate a la corrupción tiene raíces en nuestra historia como nación mucho antes de la creación de esta institución en 2015».

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA».

Es por ello que su éxito debe ser medido no solo a través de las estrategias que como ente rector pueda diseñar, sino en su capacidad de coordinación respecto del resto de las instituciones que en los distintos niveles y órdenes de gobierno participan de los esfuerzos. Es por ello que, la responsabilidad de llevar a buen puerto la responsabilidad que se le ha encomendado y que ayudará a consolidar nuestra democracia requiere, ante todo, de un gran liderazgo.

Por tanto, ser indiferentes ante las diferentes prácticas y figuras que adquiere la corrupción, es otra forma de consentirla y de contribuir a su expansión. No luchar contra ella, rompe con los más altos principios democráticos y liberales de nuestra sociedad condenándonos a padecerla, por lo que su combate un deber y compromiso ineludible de los mexicanos y mexicanas si queremos dejar atrás el subdesarrollo ancestral que hemos padecido.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ARELLANO GAULT, David y HERNÁNDEZ GALICIA, Jesús F. *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos,* Auditoría Superior de la Federación, México 2016.

CASAR, María Amparo, *México: anatomía de la corrupción,* CIDE México 2016.

HERNÁNDEZ, Salvador, «La Corrupción y los Grupos de Poder en México» *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, No. 4 mayo-agosto México 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *En Números. Corrupción: una revisión conceptual y metodológica*, INEGI, México 2016.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, «La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos», disponible en: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf], consultada en: 2019-10-19.

LLORENTE, José Antonio y CUENCA, *La corrupción, el talón de Aquiles de las democracias latinoamericanas,* Desarrollando Ideas, España 2016.

OCHOA ROMERO, Roberto, «Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución» en SALAZAR, Pedro y otros (coordinadores), *¿Cómo combatir la corrupción?*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2018.

PUENTE DE LA MORA, Ximena, «La transparencia y el acceso a la información como herramientas contra la corrupción» en SALAZAR, Pedro y otros (coordinadores), *¿Cómo combatir*

la corrupción?, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2018.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Política Nacional Anticorrupción*, Secretaría de la Función Pública, México 2018.

UGALDE, Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*, Instituto Federal Electoral, México 2002.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis I.10o.A.107 A (10a.), de la Décima Época, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la página 5361, Libro 67, junio de 2019, Tomo VI, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2020037, bajo el rubro: SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD.

Tesis I.10o.A.108 A (10a.), de la Décima Época, visible en la página 5138, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 67, junio de 2019, Tomo VI, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2019988 bajo el rubro: «COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS ACTOS VINCULADOS CON EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA».

SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Héctor VILLEGAS SANDOVAL*

SUMARIO: Introducción; **I.** Un camino largo y lleno de obstáculos; **II.** Integración del Sistema Anticorrupción Local; Conclusión; Fuentes consultadas.

Resumen
En este artículo se hace un análisis del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. En primer lugar, se hace un recorrido histórico de las acciones contra la corrupción en México. Posteriormente se analiza el estado del Sistema Local con los pasos que la autoridad ha dado hasta el momento, los retos que se tienen y la fecha en que se estima entrará en funciones con toda su estructura, así como la situación que ocupa la Ciudad en el ranking nacional. Finalmente se da cuenta de acciones específicas implementadas por la autoridad en el tema de combate a la corrupción.

Conceptos clave
Políticas públicas, combate a la corrupción, pobreza, acciones gubernamentales, desafío.

Introducción

Desde la década de los 90, México comenzó los primeros esfuerzos para combatir la corrupción, aunque éstos fueron aislados, la necesidad de legislar al respecto nació ante el panorama de corrupción que vive el país, pues desde hace décadas sabemos que uno de los problemas más graves que afectan al país, incluso superior al de la pobreza, es la corrupción.

La mala práctica de que particulares se beneficien de los recursos públicos no es nueva tanto a nivel nacional como internacional, todas las civilizaciones la han sufrido generando severos problemas al interior de los gobiernos y México no es la excepción, pues afectan la gestión de los recursos, en el caso de la iniciativa privada esto impacta a las empresas, pero en el caso del gobierno, que es el caso que nos

---

* Licenciatura en *Derecho* por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Derecho Constitucional y Amparo* por la Universidad Iberoamericana y Doctorado en *Derecho Laboral* por el Instituto de Posgrado en Derecho. Docente en la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha sido servidor público por más de 20 años en diversas áreas de la administración pública local y delegacional. Actualmente, se desempeña como Consejero Jurídico y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México.

ocupa, la corrupción tiene un impacto directo en la calidad, oportunidad y cantidad de servicios que recibe la ciudadanía.

A nivel internacional existe una amplia gama de instrumentos internacionales de combate a la corrupción, pero en lo que respecta a la región donde se encuentra México, sobresalen la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Legislación Modelo sobre enriquecimiento ilícito y soborno transnacional y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), las cuales, junto con otros mecanismos internacionales, fueron pieza clave para la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, llevada a cabo en Mérida, Yucatán, en diciembre de 2003 y de la cual México forma parte.

En México los mayores avances se han tenido apenas a inicios del siglo XXI por considerar que la corrupción obstaculiza el desarrollo del país, parte de los esfuerzos realizados los llevó a cabo Transparencia Internacional al crear en 1995, el Índice de Percepción de la Corrupción que mide en una escala de 0 (impresión de muy corrupto) a 100 (ausencia de corrupción) la corrupción que se percibe en el sector público en varios países. En los últimos cinco años, México se ubica en el tercer bloque, de los países con mayor percepción de la corrupción y se ha colocado alrededor de la posición 138 del índice de 180 países dentro de los países más corruptos.

«En México los mayores avances se han tenido apenas a inicios del siglo XXI por considerar que la corrupción obstaculiza el desarrollo del país, parte de los esfuerzos realizados los llevó a cabo Transparencia Internacional al crear en 1995, el Índice de Percepción de la Corrupción que mide en una escala de 0 (impresión de muy corrupto) a 100 (ausencia de corrupción) la corrupción que se percibe en el sector público en varios países. En los últimos cinco años, México se ubica en el tercer bloque, de los países con mayor percepción de la corrupción y se ha colocado alrededor de la posición 138 del índice de 180 países dentro de los países más corruptos».

I. Un camino largo y lleno de obstáculos

El 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA). Sin embargo, el proceso de discusión y aprobación inició cuatro años antes, el 15 de noviembre de 2012 en el Senado de la República, teniendo como base un conjunto de iniciativas que presentaron senadores de los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, así como de opiniones de funcionarios, magistrados, auditores, integrantes del sistema de procuración de justicia, así como organizaciones ciudadanas relacionadas con la rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción que participaron en un foro de análisis que se realizó en febrero de 2013.

En el artículo 113 se establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, como una instancia descentralizada, encargada de la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

El SNA se integra por las siguientes instancias:

1. Los integrantes del Comité Coordinador;
2. El Comité de Participación Ciudadana;
3. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización;
4. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes;
5. La Auditoría Superior de la Federación (ASF);
6. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, que será Presidente del Comité Coordinador;
7. El o la titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
8. El o la titular de la Secretaría de la Función Pública;
9. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;
10. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,
11. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y,
12. La Auditoría Superior de la Federación, que preside conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Dicha reforma, además, obliga a la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción que deben tener las 32 entidades federativas, respetando el modelo federal de competencia.

En cumplimiento al mandato constitucional, la Ciudad de México promulgó en 2017 la Ley del Sistema

Anticorrupción, sin embargo, poco se avanzó en los siguientes meses pues 18 días después de publicada ocurrió el sismo del 19 de septiembre de aquel año, tema que, en opinión del gobierno y diputados locales, de la administración de Miguel Ángel Mancera impidió avanzar en la implementación de la instancia responsable del SNA y la elección del Fiscal Anticorrupción.

«A dos años de la promulgación de la Ley del Sistema Anticorrupción, especialistas en el tema han señalado a la ciudad por contar con uno de los Sistemas Anticorrupción más atrasados en el país: sin presupuesto, sin Fiscal Anticorrupción, sin Secretaría Ejecutiva y envuelto en rumores. No obstante, el Gobierno de la Ciudad, está trabajando para que en enero de 2020 todo esté listo, incluyendo al Fiscal que el Congreso se nombrará en diciembre».

A dos años de la promulgación de la Ley del Sistema Anticorrupción, especialistas en el tema han señalado a la ciudad por contar con uno de los Sistemas Anticorrupción más atrasados en el país: sin presupuesto, sin Fiscal Anticorrupción, sin Secretaría Ejecutiva y envuelto en rumores. No obstante, el Gobierno de la Ciudad, está trabajando para que en enero de 2020 todo esté listo, incluyendo al Fiscal que el Congreso se nombrará en diciembre.

Lo que el gobierno actual encontró fue un gran pendiente en lo que se refiere al Sistema Anticorrupción Local, por lo tanto, era natural que no se le asignarán recursos, sin embargo, hoy podemos decir que ya hay 11 integrantes del Comité Coordinador con lo que se avanza en la integración del Sistema, de la mano de la sociedad, pues sabemos que eso es clave para el éxito del combate a la corrupción.

En su ensayo *El Sistema Nacional Anticorrupción*, Alfonso MYERS GALLARDO y Diana Laura ROUZAUD ANAYA señalan que:

> …La transparencia es el arma y escudo que tiene la sociedad para que, a través de una cultura arraigada en sus valores, el actuar del corrupto sea más complejo: a medida de que la mirada de lo social se extiende, es más difícil ir en contra de los valores y principios de lo democrático y por ende generar mayor confianza en los representantes que tienen la

> obligación de cumplir su contrato social y que la cosa pública sea administrada por gobernantes probos y, en suma, cumplir, en términos prácticos, con la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la OEA, manteniendo, como señalaba Lujambio: «un debate y discusión en temas de transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano»[1].

Hoy, desde la Consejería Jurídica nos toca apoyar e impulsar este proyecto al lado de los diputados locales, que son los responsables de emitir los ordenamientos jurídicos que darán sustento a todo el Sistema Anticorrupción Local, pues no solo se trata de una ley, sino de diversos ordenamientos jurídicos que complementarán todo el sistema.

II. Integración del Sistema Anticorrupción Local

El Sistema Anticorrupción Local se integra por:

- Los integrantes del Comité Coordinador;
- El Comité de Participación Ciudadana;
- El Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización;

A su vez, el Comité Coordinador se integrará de la siguiente manera:

- Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;
- El titular de la Entidad de Fiscalización de la Ciudad de México;
- El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
- El titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México;
- Un representante del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México;
- El titular del Instituto de Transparencia, Acceso a la información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México;
- El Titular del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México;
- El Órgano de Control del Congreso, y
- El Titular del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México.

En tanto los titulares de las Alcaldías serán invitados permanentes y participarán en las sesiones, pero sólo con derecho a voz.

Otro lado, el pasado 30 de julio, el Congreso de la Ciudad nombro a los cuatro integrantes de la Comisión de

[1] MYERS GALLARDO, Alfonso y ROUZAUD ANAYA Diana Laura, «El Sistema Nacional Anticorrupción», *Revista Estudios – Instituto Tecnológico Autónomo de México*, Vol. 14, No. 119, México 2016, pp. 135-159.

Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción. En sesión del pleno con 34 votos a favor fueron electos las siguientes personas:

—Palmira Silva Culebro;
—Tania Carvellido Vázquez;
—Fernando Nieto Morales y,
—Mauricio Reyna Lara.

Inmediatamente esta comisión inició formalmente los trabajos con los siguientes objetivos:

* Emitir una convocatoria para las personas interesadas en formar parte del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México;
* Analizar los perfiles y entrevistar a las personas candidatas y,
* Seleccionar a las personas que integrarán el Comité de Participación Ciudadana.

El 25 de septiembre rindieron protesta los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana Anticorrupción de la Ciudad, que estará presidido por Karime Yolanda Athié, siendo los demás integrantes:

Ángel José Trinidad Zaldívar quien durará dos años en el cargo;
Atzimba Baltazar Macías que estará 3 años;
Omar Alberto Ibarra con 4 en el cargo y
Maribel Olvera Acevedo que estará 5 años en dicha instancia.

«Entre las atribuciones que tendrá este Comité destacan: las de recibir denuncias de la ciudadanía sobre hechos de corrupción, presentar las denuncias en los términos que establece la ley; establecer los mecanismos de vinculación, cooperación y colaboración con la ciudadanía; coordinarse con las contralorías ciudadanas, sociales, testigos sociales y demás mecanismos participativos previstos en la legislación y emitir observaciones a los proyectos de informe anual del sistema».

Entre las atribuciones que tendrá este Comité destacan: las de recibir denuncias de la ciudadanía sobre hechos de corrupción, presentar las denuncias en los términos que establece la ley; establecer los mecanismos de vinculación, cooperación y colaboración con la ciudadanía; coordinarse con las contralorías ciudadanas, sociales, testigos sociales y demás mecanismos participativos previstos en la legislación y emitir observaciones a los proyectos de informe anual del sistema.

Asimismo, una de las tareas que deberá cumplir este Comité Ciudadano es elegir al Secretario Ejecutivo, que se espera se haga en los últimos tres meses del año y que en diciembre se nombre al Fiscal Anticorrupción con lo que quedará totalmente integrado el Sistema Anticorrupción Local.

A diferencia de los problemas que se tuvieron a lo largo de dos años, hoy estamos avanzando con paso firme y de la mano de los legisladores para que en 2020 tengamos en marcha todo nuestro Sistema Local, pues la corrupción como hemos dicho es uno de los problemas más grandes que tiene la ciudad.

Al respecto, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señala que los habitantes de la Ciudad consideran que la corrupción es el segundo problema más importante de la ciudad; por ello en el gobierno estamos en la mejor disposición de apoyar. Por ley estamos obligados a cumplir con esta disposición, pero no solo lo vemos así, también es un compromiso del gobierno actual en el que estamos trabajando con el Congreso de la Ciudad pues de acuerdo con expertos dos de cada tres trámites que se realizan en las áreas de atención a la ciudadanía padecen corrupción en mayor o menor medida.

Todos aquellos que realizan un trámite lo saben, por ello la digitalización es uno de los rubros en que se están dando pasos para agilizar e impedir que la tradicional "mordida" o "moche" se hagan presentes.

Con la puesta en marcha del Sistema Anticorrupción Local queremos dar un golpe de fondo a los mecanismos que tradicionalmente se han utilizado para combatir la corrupción, un problema con añeja historia en el país. Una práctica enquistada no sólo en el servicio público sino en toda la sociedad, por lo que su erradicación no ha sido tema fácil.

Sin duda el reto es construir una política pública anticorrupción donde además de las acciones de combate a prácticas de corrupción, se cuente con información sobre análisis, estudios y estadísticas del impacto que tendrá el Sistema.

En el caso del gobierno de la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, la corrupción es imperdonable primero porque se trata de recursos públicos que los ciudadanos pagan, en segundo porque la corrupción ha sido causa de problemas que ponen en riesgo a la gente y su vida como es la construcción de vivienda adecuada y segura, y tercero porque eso provoca un aparato lento y obeso que en nada ayuda a la población.

Conclusión

Lo que encontró el gobierno de la Ciudad que inició el 5 de diciembre de 2018, fue un gran pendiente en lo que

se refiere al combate a la corrupción, por lo tanto, es natural que no se le hayan asignado recursos, sin embargo, hoy podemos decir que hemos avanzado con diversos nombramientos y reformas legales que darán cuerpo y vida jurídica al Sistema Anticorrupción.

Como muestra del compromiso que el Gobierno de la Ciudad tiene en esta materia el pasado 18 de marzo, la Jefa de Gobierno, el Colegio de México y las organizaciones civiles Transparencia Mexicana, *Poverty Action Lab* y el Instituto Mexicano para la Competitividad, anunciaron la creación de un laboratorio anticorrupción, que permitirá medir la incidencia de la corrupción en la ciudad, específicamente en algunos trámites.

Se trata de un desarrollo único en el mundo que, además, intervendrá con experimentos en las oficinas de gobierno, realizará evaluaciones e implementará nuevas opciones de políticas públicas. Este laboratorio tendrá acceso a recursos internacionales y contará con el apoyo para su desarrollo de académicos y especialistas en la materia.

Por lo que toca al Sistema Local, aunque no ha entrado en vigor al 100%, el Gobierno de la Ciudad está comprometido y ha emprendido acciones en diversas áreas para frenar la corrupción que se ha convertido en uno de los temas que más fama da al país.

En lo que va de la administración se han emprendido diversas acciones para combatir la corrupción, por ejemplo, en la Consejería Jurídica ubicamos, gracias a la denuncia ciudadana, a una persona que ya fue remitida a la autoridad por pedir dinero para escriturar en una unidad habitacional. Levantamos las denuncias correspondientes y alertamos a la ciudadanía. Este es solo un ejemplo, pero en esta administración hemos hecho mucho por frenar la corrupción.

«Como muestra del compromiso que el Gobierno de la Ciudad tiene en esta materia el pasado 18 de marzo, la Jefa de Gobierno, el Colegio de México y las organizaciones civiles Transparencia Mexicana, Poverty Action Lab y el Instituto Mexicano para la Competitividad, anunciaron la creación de un laboratorio anticorrupción, que permitirá medir la incidencia de la corrupción en la ciudad, específicamente en algunos trámites».

Las acciones no se quedan en ese terreno, ya que en los últimos 10 meses nos hemos enterado de diversas acciones. Por ejemplo, la suspensión de grandes obras inmobiliarias, la eliminación de módulos donde taxistas realizaban trámites como la revista y la solicitud de licencia, la supervisión de bares y restaurantes, la eliminación de permisos a empresas que solo recibían ganancias y beneficios pero que no dejaban ningún apoyo a la ciudad son parte de las acciones donde se ha frenado la corrupción.

Por si esto fuera poco, esta administración investiga a 12 funcionarios de la Secretaría de Finanzas por un desfalco de 150 millones de pesos en contra del erario, además de que ya fueron detenidos otros tres funcionarios por actos de corrupción que fueron detectados luego de diversas indagatorias, pues lo primero que hay que hacer para evitar la corrupción es que haya funcionarios honestos.

Mucho se ha dicho que esas detenciones son políticas, sin embargo, el combate a la corrupción no debe entenderse como un tema de venganzas y amiguismos, en realidad, se trata de una estrategia para que los recursos públicos se utilicen de mejor manera, y principalmente, lo que se busca es que lleguen a la gente vía acciones de gobierno.

Con la llegada del nuevo gobierno la corrupción en los niveles más altos del gobierno se terminó, pero sabemos que eso no basta, hay que crear conciencia y modificar la conducta de todos los servidores públicos, especialmente aquellos que atienden a la gente en las ventanillas únicas, en las áreas de atención ciudadana, en los módulos de orientación, es decir construir una política pública de largo aliento para poder ver los primeros resultados.

Eso requiere tiempo, ejemplo y el cumplimiento de todas las leyes que deberán ajustarse al Sistema Nacional Anticorrupción.

Fuentes consultadas

Bibliografía

MYERS GALLARDO, Alfonso y ROUZAUD ANAYA Diana Laura, «El Sistema Nacional Anticorrupción», *Revista Estudios – Instituto Tecnológico Autónomo de México*, Vol. 14, No. 119, México 2016.

ESTRUCTURA RECTORA Y OPERATIVA DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Alejandro DELINT GARCÍA*

SUMARIO: Introducción, Capítulo **I**; Capítulo **II**; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Introducción

Antes de abordar el tema que nos ocupa, es necesario ubicar el contexto jurídico, social y político que motivó la creación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

En términos de la reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de mayo de 2015, particularmente por cuanto hace al Título Cuarto, de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimoniales del Estado; es de destacar el contenido del artículo 113 de nuestra Carta Fundamental, en el que se establece el denominado Sistema Nacional Anticorrupción, como 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.

El propio texto constitucional, establece que este 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 6° de la Constitución; así como de un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

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.

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

---

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal 2013-2014. De 2015 a la fecha se ha desempeñado como Magistrado de Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Adicionalmente, es Catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México en la Facultad de Derecho de 1984 a la fecha.

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 lo 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 las 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 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.

«Por cuanto se refiere al contexto social, es de señalar que México ha padecido durante décadas de un flagelo que ha erosionado el entorno socio-económico y cultural de la población, llamado impunidad, esto es, la no aplicación de la Ley especialmente a los gobernantes o factores reales de poder que cometen actos de corrupción. La impunidad y la corrupción, generaron y siguen generando un hartazgo en la población y una falta de credibilidad de las instituciones, que motivaron las reformas constitucionales aludidas en las líneas precedentes».

Por cuanto se refiere al contexto social, es de señalar que México ha padecido durante décadas de un flagelo que ha erosionado el entorno socio-económico y cultural de la población, llamado impunidad, esto es, la no aplicación de la Ley especialmente a los gobernantes o factores reales de poder que cometen actos de corrupción.

La impunidad y la corrupción, generaron y siguen generando un hartazgo en la población y una falta de credibilidad de las instituciones, que motivaron las reformas constitucionales aludidas en las líneas precedentes.

Desde el punto de vista político, un gobierno tan cuestionado como el del entonces Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, sin legitimidad, sin autoridad moral y sin credibilidad en la mayoría de los ciudadanos, derivó en un "golpe de timón" extemporáneo, por cierto, que intentó a través de reformas de gran calado a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, rescatar una credibilidad perdida entre los mexicanos en relación con su gobierno.

Capítulo I

Ahora bien, derivado del mandato contenido en el último párrafo del artículo 113 de la Constitución General de la República, cuya reforma, como ya se mencionó es de mayo de 2015, es que surge con posterioridad, hasta 2017, a través de una serie de reformas y de creación de leyes, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

Para entender de manera sintética, este Sistema, es necesario referir, lo que establece el artículo 63 de la *Constitución Política de la Ciudad de México*, publicada el 5 de febrero de 2017.

Así, el artículo 63 de tal ordenamiento, refiere que:

I. La Ciudad de México, contará con un Sistema Anticorrupción, instancia de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos.

2. El Sistema Anticorrupción contará con un Comité Coordinador, conformado por las personas titulares de la entidad de fiscalización, de la Fiscalía Especializada en Combate de la Corrupción; del Tribunal de Justicia Administrativa, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, del Consejo de Evaluación, del órgano de control del Congreso y de la Secretaría encargada del control interno, todos de la Ciudad de México, así como por un representante del Consejo de la Judicatura y por un representante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema, quien lo presidirá.

Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, sin perjuicio

de las facultades otorgadas a cada uno de los órganos que lo integran:

I. El establecimiento de mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción y con los entes públicos;

II. El diseño y promoción de políticas públicas en materia de fiscalización y control de recursos públicos, del ejercicio de las atribuciones de las personas servidoras públicas, así como de la prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

III. La formulación de diagnósticos que permitan identificar el origen y las causas de la corrupción;

IV. La determinación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones públicas, académicas, sociales y privadas;

V. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de la Ciudad en materia de responsabilidades, fiscalización, control de bienes, servicios y recursos públicos;

VI. La vinculación con los mecanismos de participación ciudadana destinados al combate a la corrupción y el seguimiento a las denuncias ciudadanas;

VII. La elaboración de informes públicos que contengan los avances y resultados del ejercicio de sus funciones, de la aplicación de las políticas y los programas destinados a combatir la corrupción, de las recomendaciones emitidas, su aceptación o rechazo, su estado de cumplimiento y las respuestas correspondientes.

VIII. La formulación de propuestas del Comité de Participación Ciudadana, de recomendaciones a los entes públicos, destinadas a eliminar las causas institucionales que generan hechos de corrupción, tanto en las normas como en los procesos administrativos, así como en los vínculos entre los poderes públicos y los particulares. Las autoridades destinatarias estarán obligadas a emitir respuesta fundada y motivada.

3. El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco personas que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y su independencia del Gobierno de la Ciudad; durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección, serán renovados de manera escalonada y podrán ser removidos por las causas establecidas en la ley.

Son funciones del Comité de Participación Ciudadana:

I. Elaborar anualmente su programa de trabajo y presentar su informe anual;

II. Establecer mecanismos de vinculación, cooperación y colaboración con la ciudadanía;
III. Coordinarse con las contralorías ciudadanas, contralorías sociales, testigos sociales y demás mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución;
IV. Recibir las denuncias de cualquier ciudadano sobre hechos de corrupción, en los términos que establezca la ley;
V. Realizar observaciones al proyecto de informe anual del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México; y
VI. Presentar denuncias sobre hechos de corrupción en los términos que establezca la ley.

4. El Sistema contará con el auxilio técnico y administrativo de un secretario ejecutivo que será designado por el Comité Coordinador a propuesta de su presidente, en los términos que determine la ley y dependerá del mismo. El secretario ejecutivo tendrá el carácter de órgano descentralizado del Gobierno de la Ciudad.

Apoyará los trabajos del sistema mediante la generación de compilación y procesamiento de la información para identificar las causas que generan hechos de corrupción; el diseño de metodologías e indicadores para medirlos y evaluarlos; la formulación de los proyectos de informes y recomendaciones que emitirá el Comité Coordinador.

Establecerá una plataforma digital que albergue el registro de denuncias, recomendaciones y sanciones, así como de declaraciones de intereses, de cumplimiento de obligaciones fiscales y patrimoniales.

5. El sistema garantizará la protección a denunciantes, informantes, testigos y afectados por hechos de corrupción.

A partir del texto constitucional, se expidieron diversas leyes secundarias para establecer un marco jurídico reglamentario en relación al Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, de esta forma, el primero de septiembre de 2017, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, se publican los Decretos siguientes:

- Decreto por el que se expide la *Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*;
- Decreto por el que se expide la *Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México*;
- Decreto por el que se expide la *Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México*;
- Decreto por el que se expide la *Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México*;
- Decreto por el que se expide la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México*;

- Decreto por el que se expide la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*;
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México*;
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*;
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Ley de la Administración Pública del Distrito Federal*, y
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones del *Código Penal para el Distrito Federal*.

Capitulo II

Como puede verse, este Sistema para su aplicación, requirió una serie de leyes y reformas normativas que sin duda implican un cambio de paradigma en la concepción de políticas públicas para enfrentar el tema de la impunidad y de la corrupción.

Evidentemente que la implementación y eficacia de este Sistema, no solo tiene que ver con la aplicación de las leyes ya descritas, sino también cruza he impacta en el ámbito presupuestal, esto es, en el dinero público de los contribuyentes de la Capital de la República, situación que, en los hechos, ha dificultado la real, eficiente y eficaz implementación del mismo.

«… un aspecto positivo del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, ha sido la integración de seis nuevos magistrados especializados en materia de responsabilidad de servidores públicos y en la buena administración, tres integrando una sección especializada en el Pleno General y tres integrando una sala ordinaria.
Estos nuevos Magistrados son por mandato de ley, los encargados de tramitar y resolver los asuntos concernientes a las responsabilidades graves de los servidores públicos de la Ciudad de México, y de los particulares vinculados a estas faltas graves…».

Sin duda un aspecto positivo del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, ha sido la integración de seis nuevos magistrados especializados en materia de responsabilidad de servidores públicos y en la buena administración, tres integrando una sección especializada en el Pleno General y tres integrando una sala ordinaria.

Estos nuevos Magistrados son por mandato de ley, los encargados de tramitar y resolver los asuntos concernientes a las responsabilidades graves de los servidores públicos de la Ciudad de México, y de los particulares vinculados a estas faltas graves; pero además, se les confiere la atribución de conocer de una nueva materia denominada "buena administración" que tanto en la *Constitución Política de la Ciudad de México*, como en las leyes secundarias o reglamentarias correspondientes, está establecida como una garantía para el ciudadano de la capital de la República.

De esta manera, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se constituye en parte importante dentro del Sistema Anticorrupción local, ya que éste a través de los magistrados especializados resolverá y sancionará las faltas administrativas graves, tarea que combate de manera frontal estos dos flagelos de los que hemos hablado que son la impunidad y la corrupción.

Corresponde al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, el mando y dirección del Sistema, ya que al estar integrado por los titulares de las diferentes dependencias que están interrelacionadas con la temática que es materia del mismo, se convierte en un órgano colegiado cuya tarea principal será dar las directrices para la operación y funcionamiento del propio Sistema.

Es relevante señalar que este Comité Coordinador estará presidido por un Ciudadano, esto es, no por un servidor público, lo que no es un dato menor, ya que la pretensión de la llamada coloquialmente "reforma constitucional anticorrupción" es empoderar al ciudadano en este tema para que sea un vigilante confiable y un garante de que la autoridad actuará conforme a derecho.

La operación del Sistema, quedará a cargo de todas y cada una de las diferentes instituciones involucradas en el tema por mandato de ley, pero en la lógica de una sinergia que permita el establecimiento de funciones y tareas coordinadas para alcanzar los fines que el propio Sistema se propone.

Se debe mencionar que el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, aun no alcanza su implementación total, por diversos factores, algunos de carácter presupuestal, otros por la falta de integración de algunas instituciones como por ejemplo la ausencia, a la fecha, del Fiscal Anticorrupción de la

Ciudad de México, situación que no permite cabalmente el desarrollo integral del Sistema.

Mención especial merece, la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*, que deroga una vieja Ley de 1982 que era la que se aplicaba en el entonces Distrito Federal, en virtud de que si bien existía y tenía vigencia a nivel federal la llamada *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas* no era aplicable de manera local para la Ciudad de México.

Con esta nueva *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el primero de septiembre de 2017, los servidores públicos de la capital de la República, por primera vez, tuvieron un marco normativo específico en la materia.

El artículo 1 de la citada ley establece:

> La presente Ley es de orden público y de observancia general en la Ciudad de México, y tiene por objeto establecer las responsabilidades administrativas de las Personas Servidoras Públicas, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

«… el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se constituye en parte importante dentro del Sistema Anticorrupción local, ya que éste a través de los magistrados especializados resolverá y sancionará las faltas administrativas graves, tarea que combate de manera frontal estos dos flagelos de los que hemos hablado que son la impunidad y la corrupción».

Para cumplir con los objetivos de esta Ley, las autoridades de la Ciudad de México deberán coordinarse, tal y como lo establece el numeral 8 de la misma. Agregando que el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia.

Así, se resalta una idea toral del Sistema que es la armonía, la sinergia, la sincronía que debe haber entre las diversas autoridades involucradas para el combate a la corrupción.

Este ideal normativo, sin duda positivo, es el gran reto en la actual administración pública local de la Ciudad de México, ya que, a través de la historia de esta urbe, ha habido innumerables esfuerzos institucionales para combatir la corrupción, sin que estos esfuerzos hayan rendido los frutos esperados precisamente, entre otros aspectos, por falta de coordinación de las diversas instituciones con atribuciones en el combate a la corrupción.

Ahora bien, sería ingenuo pensar que el problema de la impunidad y de la corrupción en México y por ende en la Ciudad de México, se va a solucionar solo con una adecuada coordinación entre las diferentes autoridades competentes, ya que desde mi perspectiva esto no basta.

La impunidad y la corrupción en la República Mexicana y en particular en la Ciudad de México, se deben a diversos aspectos, multifuncionales, transversales e incluso culturales; sin embargo, políticas públicas adecuadas como las que se pretenden con la implementación de este Sistema, sin duda coadyuvan al logro de estos fines.

Volviendo a los aspectos interesantes de la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*, es de señalar que, en el Título Tercero denominado De la Responsabilidad Administrativa y sus Sanciones, en sus capítulos I y II se establece un catálogo muy amplio de las denominadas faltas no graves y faltas graves de los servidores públicos.

Respecto del catálogo o descripción de las faltas graves, se presenta el reto de desarrollar un nuevo paradigma del derecho procesal administrativo, ya que le corresponderá al Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, sancionar dichas conductas.

Como se observa, la estructura de mando y operativa del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, al final cumple uno de sus objetivos, el de sancionar, a través del Tribunal ya mencionado líneas arriba, órgano jurisdiccional que, si bien ya se encuentra debidamente integrado para ello, aún está en ciernes en este aspecto por lo novedoso del nuevo paradigma.

La ausencia, a la fecha, de un Fiscal Anticorrupción, hace que este Sistema se encuentre no solo incompleto, sino ausente en la parte punitiva penal respecto de las conductas de servidores públicos que con su conducta se ubican en una hipótesis delictiva; ya que, si bien hoy en día esta tarea la asume el Ministerio Público ordinario, no es los mismo, sobre todo de cara al nuevo sistema que es eje rector en el tema de corrupción.

Conclusiones

En esencia, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, está conformado por los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de

Participación Ciudadana y el Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización, tal y como lo establece el artículo 7 de la *Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*.

En términos del artículo 8 de la citada Ley, el Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer directrices y mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Local y tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción en su conjunto.

Para operar el Sistema, la Ley establece un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, que contará con una estructura operativa suficiente para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines, denominado Secretaría Ejecutiva.

La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano técnico de apoyo al Comité Coordinador del Sistema Local, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos técnicos y metodológicos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, como lo señala el artículo 25 de la Ley en comento.

Es claro cómo el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, dentro de su estructura de mando y operativa, tiene bien definidas las instancias que desarrollaran cada una de estas fases.

En otras palabras, el sistema está diseñado para tener una estructura directiva o de mando, que es colegiada y multidisciplinaria además de interinstitucional, y una estructura de operación, de ejecución, de aplicación, que estará operada por una instancia ejecutiva cuyo titular será un Secretario Técnico.

La corrupción y la impunidad como males endémicos de nuestro país y también de nuestra ciudad, deberán disminuir en la medida en que el sistema funcione y sea eficaz. Para ello, es necesario que el esquema interinstitucional del que está conformado funcione coordinadamente pero además alejado de simulaciones.

«El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, en su estructura de mando y en su estructura operativa, deberá contar con hombres y mujeres con mística de servicio público, que desarrollen acciones precisas y contundentes para enfrentar con éxito el combate a la corrupción».

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, en su estructura de mando y en su estructura operativa, deberá contar con hombres y mujeres con mística de servicio público, que desarrollen acciones precisas y contundentes para enfrentar con éxito el combate a la corrupción.

Un aspecto que no se ha abordado en este ensayo, es el concerniente a la labor preventiva que se deberá desarrollar desde el sistema, esto es, la prevención y detección anticipada de factores y conductas que pudieran incidir en el tema de corrupción.

Así, tenemos que en la fracción IX del Artículo 9, de la *Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*, señala que el Comité Coordinador (estructura de mando) tendrá como facultad: «…garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción…».

Hipótesis que se vuelve a mencionar en la fracción XV del citado numeral, por cuanto indica que se deberán «Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción ….».

Lo antes expuesto, significa que el Sistema pretende generar políticas públicas que, en principio, eviten sanciones, esto es eviten la comisión de conductas irregulares o ilícitas, no solo en el ámbito administrativo sino también penal.

Como ya fue mencionado con antelación, el diseño de la *Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*, otorga una participación importante a los ciudadanos, empoderándolos en un tema tan trascendente como lo es el combate a la corrupción. Este aspecto se ve reflejado en el contenido del artículo 16 de la Ley de la materia que textualmente refiere:

> El Comité de Participación Ciudadana de la Ciudad de México estará integrado por cinco ciudadanos con reconocido prestigio, con acreditado compromiso en materia de transparencia, rendición de cuentas o en el combate a la corrupción y su independencia del Gobierno de la Ciudad de México…

Para la operación del sistema, se diseñó también una Comisión Ejecutiva, integrada en términos del artículo 36 de la ley de la materia, por el Secretario Técnico, y el Comité de Participación Ciudadana, con excepción del miembro que funja en ese momento como Presidente del mismo.

La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador (estructura de mando) realice sus funciones.

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, contará a su vez

con un Sistema de Fiscalización cuyo objeto será coordinar las acciones y mecanismos de los integrantes del Sistema; además promoverá el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos y coadyuvará con el Sistema Nacional de Fiscalización, a traes de su Comité Rector.

Como se puede observar, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, cuenta en su diseño con todos los elementos para funcionar y llevar a cabo sus fines de manera eficiente y eficaz. Ahora el gran desafío es llevarlo a cabo y traducir todas estas buenas intenciones en realidades.

En conclusión, la Ciudad de México cuenta ya con un Sistema Anticorrupción debidamente diseñado, con una estructura de mando colegiada y una estructura operativa y técnica suficiente para desarrollar políticas públicas y acciones interinstitucionales que, coordinadamente, combatan de manera frontal la corrupción y desde luego con ello incidan positivamente también en el combate a la impunidad.

La aplicación de la ley, la cultura de la legalidad, el respeto a las instituciones y el restablecimiento de un verdadero Estado de Derecho, con instrumentos diseñados democráticamente, tales como el Sistema Anticorrupción sin duda serán factor fundamental para combatir y disminuir —no acabar— con la corrupción y la impunidad que tanto daño han hecho a la sociedad y al gobierno.

Por último, en opinión del autor de este texto, la eficacia y eficiencia del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, no solo incidirá en los fines propios que el mismo sistema pretende; sino también y de manera sumamente importante en un ámbito de la vida pública que cada vez se ve más lejano, como es el de la gobernanza.

Hoy, el Estado, como medio o instrumento de convivencia social, pacífica, democrática, garante del progreso, en una comunidad pluricultural como es la Ciudad de México, se ve amenazado en su existencia misma, por estos dos flagelos: la corrupción y la impunidad. Nos encontramos ante el gran reto de evitar lo que en la ciencia política se ha venido denominando como el "Estado Fallido".

Estoy convencido que, a través de la correcta implementación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, se podrá disminuir, controlar y prevenir la corrupción tanto en los servidores públicos, como en los particulares vinculados con faltas graves. Por el bien de esta bellísima capital de la República Mexicana esperamos que así sea.

Fuentes consultadas

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS Y HECHOS DE CORRUPCIÓN

Diana LÓPEZ HIPÓLITO*

«Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no bienes, sino favores; cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias más que por el trabajo, y que las leyes no lo protegen contra ellos, sino, por el contrario son ellos los que están protegidos contra usted; cuando repare que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un auto sacrificio, entonces podrá, afirmar sin temor a equivocarse, que su sociedad está condenada».

Ayn RAND, filosofa rusa.

SUMARIO: Introducción; **I.** Prevención; **II.** Esquematización de las etapas en el procedimiento de responsabilidad administrativa; **III.** Investigación; **IV.** Sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción; Consideraciones finales; Fuentes consultadas.

Resumen

En este artículo, se resaltan las aportaciones del nuevo conjunto de responsabilidades que deriva del Sistema Nacional Anticorrupción, y su armonización en la legislación de la Ciudad de México, particularmente en los temas de prevención, investigación y sanción.

Indicando con mayor énfasis las oportunidades implícitas que trae consigo la figura de prevención, al generar un parteaguas, incluso un cambio de cultura organizacional, con base en la integridad[1] que debe prevalecer en el ejercicio de la función pública, para el fortalecimiento institucional, cambiando así la percepción

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Actualmente se desempeña como Secretaria Técnica de la Comisión de Disciplina Judicial del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

[1] Para los autores OSBORNE y GAEBLER, «Las organizaciones impulsadas por una misión tienen una moral más alta que las regidas por reglas», p. 175. Afirmación que nos permite observar al SNA, como una arena de oportunidad para fortalecer la integridad en nuestro entorno.

social en un tema tan controversial como lo es la corrupción, tanto de servidores públicos como de particulares.

Se exponen las etapas de investigación e imposición de sanciones conforme a la determinación de una responsabilidad administrativa sea por faltas graves o no graves, enfatizando los principios rectores en el procedimiento disciplinario para finalmente, reflexionar sobre algunos de los retos del nuevo sistema de responsabilidades.

Abstract

In this article, we underscore the contributions of the new set of liabilities, derived from the Anticorruption National System, and its alignment in the Mexico´s City´s legislation, above all, in the issues of prevention, research and penalties.

Pointing with greater emphasis the implicit opportunities the legal concept of prevention entails, which produces a watershed, even a change in organizational culture, based on the integrity that must prevail in the performance of the public service in order to strengthen the institutionalism, transforming the social perception in the very controversial issue of corruption, so public as private.

Then, we expose the stages of research and imposition of penalties in accordance with the determination of an administrative liability, whether by serious or not serious misconduct, highlighting the guiding principles in the disciplinary procedure, thinking about in the last section with some of the challenges of the aforementioned system.

Introducción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)[2], incorporado en nuestro régimen constitucional desde mayo de 2015, ha traído una serie de modificaciones legales e institucionales para los diferentes niveles de gobierno.

Su objetivo[3] es coordinar a las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En el sistema de responsabilidades deberán prevalecer en todo momento los principios

[2] DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), disponible en: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015], consultada en:2019-10-21.

[3] **Artículo 6** de la *Ley General del Sistema Anticorrupción*, publicada el 18 de julio de 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf], consultada en: 2019-10-21.

rectores del mismo, en paralelo con las obligaciones constitucionales que todas las autoridades tienen para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

En dicha tónica, el marco normativo que rige el nuevo sistema, propone un lenguaje incluyente, sustituyendo, el término de "servidor público" por el concepto de "persona servidora pública".

En el procedimiento de responsabilidades se incluye una regla apremiante en la que la autoridad que substancie el procedimiento, debe ser distinta a la autoridad que realice la investigación, ello con el fin de obtener una clara división entre quien investiga la conducta irregular y calificar la existencia de la misma, frente a la autoridad que conlleva el procedimiento, garantía legal que permite a la persona bajo pesquisa un respeto irrestricto a los principios de imparcialidad y legalidad.

I. Prevención

Uno de los elementos novedosos en el sistema de responsabilidades, se encuentra relacionado con la prevención de faltas administrativas y actos de corrupción; la connotación de la palabra prevención[4], deriva del latín *praeventio*, forma sustantiva abstracta de *preventus* que quiere decir prevenido; la Real Academia de la Lengua Española, la define como «la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo», con una semántica contextualizada, es anticiparse a una dificultad y evitar un daño.

«En el procedimiento de responsabilidades se incluye una regla apremiante en la que la autoridad que substancie el procedimiento, debe ser distinta a la autoridad que realice la investigación, ello con el fin de obtener una clara división entre quien investiga la conducta irregular y calificar la existencia de la misma, frente a la autoridad que conlleva el procedimiento, garantía legal que permite a la persona bajo pesquisa un respeto irrestricto a los principios de imparcialidad y legalidad».

[4] REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en: [https://dle.rae.es/?id=U9Cow1J], consultada en: 2019-10-21.

En otra óptica, la prevención abre la puerta a la sociedad civil con el fin de no solo visualizar la comisión de una conducta irregular que pueda ser identificada, investigada y en su caso sancionada; sino que la función pública sea observada y cuestionada, con el marco de una participación abierta y transparente. La prevención, implícitamente, es una medida que permite que una persona, sea particular o servidor público, cambie su forma de actuar para comportarse en un ámbito de integridad; asimismo tiene por propósito disuadir un comportamiento inadecuado en el ejercicio de la función pública.

«Uno de los objetivos que, también tiene la prevención es que todos, como ciudadanos, nos sensibilicemos de los efectos que éstos comportamientos generan para protegernos contra este fenómeno y sus consecuencias, debiendo denunciar aquellas irregularidades que puedan afectar a las instituciones, sus funcionarios o a la sociedad misma. Pues la corrupción es un fenómeno dinámico y complejo, que adopta formas cada vez más sofisticadas y difíciles de detectar, situación que vulnera el fortalecimiento institucional que se busca con los sistemas anticorrupción implementados a nivel federal y local».

Con la prevención también se abre paso al diseño, instrumentación y ejecución de programas para mejorar la conducta ética en el servicio público, convirtiendo a la misma en un área de oportunidad, para incluso, generar un cambio de visión organizacional en la que prevalezca el respeto a la figura institucional por sobre ingenios concebidos para entorpecer o retardar su propósito.

En ese sentido, se puede afirmar que, cuando la infraestructura ética funciona correctamente se fomentan altos estándares de conducta; ello a través de la adopción de normas éticas y valores de servicio con mecanismos de socialización[5]; una herramienta esencial será también la capacitación sobre concientización y desarrollo de aptitudes para resolver problemas éticos con el fin de elevar la confianza en el gobierno y fortalecer, como se ha indicado, las bases institucionales de la función pública.

Por tal motivo, los mecanismos que se tengan como herramienta para ser instrumentados para la prevención de conductas irregulares o actos que demeriten la función pública, permitirán fortalecer las instituciones públicas; tales mecanismos, deben ser publicitados y accesibles; uno de estos elementos es desarrollar medios flexibles y efectivos, para la presentación de denuncias con el fin

[5] BERTÓK, János, «La ética en el sector público: su infraestructura», en *Las Reglas del Juego Cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción*, OCDE, París 2000, pp. 146 y 149.

de incentivar a la ciudadanía para hacer de conocimiento de los órganos de control interno, la existencia de posibles actos de corrupción o de comisión de conductas de orden administrativo, susceptibles de ser sancionadas.

De lo referido, se advierte, por tanto, que la prevención tendría dos aspectos importantes por cubrir: por un lado, prevenir que la persona servidora pública cometa actos que incidan en conductas irregulares o fuera del marco legal, y por otro, evitar que los ciudadanos propicien convenios indebidos en aras de obtener un beneficio personal.

Uno de los objetivos que, también tiene la prevención es que todos, como ciudadanos, nos sensibilicemos de los efectos que éstos comportamientos generan para protegernos contra este fenómeno y sus consecuencias[6], debiendo denunciar aquellas irregularidades que puedan afectar a las instituciones, sus funcionarios o a la sociedad misma. Pues la corrupción es un fenómeno dinámico y complejo, que adopta formas cada vez más sofisticadas y difíciles de detectar[7], situación que vulnera el fortalecimiento institucional que se busca con los sistemas anticorrupción implementados a nivel federal y local.

Por tanto, con el desarrollo de una cultura de prevención, se permitirá controlar la corrupción y disminuir la impunidad al permitir que la sociedad se encuentre informada y participativa, presentando incluso, denuncias de manera accesible; a partir de las cuales puedan hacer del conocimiento las prácticas inadecuadas cometidas por parte de las personas servidoras públicas; mejorando consecuentemente, la percepción ciudadana. Cabe referir que, en la ficha correspondiente a México, relativo al índice de percepción de la corrupción por institución, publicado en el Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019, emitido por Transparencia Internacional, mostró un incremento entre 2017 y 2019, como se advierte en la siguiente tabla[8]:

[6] Oficina de la Naciones Unidas contra la droga y el delito y la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. ¿Cómo podemos prevenir la corrupción? *Una propuesta para identificar posibles tipologías que deriven en actos de corrupción*. Bogotá, Colombia, junio 2018, p. 7.

[7] *Ìbidem*; p. 7.

[8] TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el CARIBE, 2019*, Ficha de países, correspondiente a México, p. 46, disponible en: [https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/gcb-lac-report-web.pdf], consultada en: 2019-10-21.

Corrupción por Institución

Institución	2017	2019
Presidente / Primer Ministro	51%	63%
Miembros del Parlamento	56%	65%
Empleados Públicos	57%	58%
Empleados Públicos Locales	64%	63%
Policía	63%	69%
Jueces y Magistrados	50%	58%
Líderes Religiosos	41%	44%
ONG´s	--	44%
Ejecutivos de Empresas	48%	47%
Banqueros	--	45%
Periodistas	--	36%

* Porcentaje de personas que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas.

Del anterior resultado es evidente, que la ciudadanía conceptualiza con más del cincuenta por ciento, como corruptos a las personas servidoras públicas; no obstante, al preguntarse en la misma encuesta lo siguiente:

¿Las personas pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción?		
	2017	2019
Sí	74%	79%
No	13%	14%
Ni sí, ni no	9%	6%
No sabe / Se negó a responder	5%	0%

¿El gobierno está actuando bien o mal en la lucha contra la corrupción?		
	2017	2019
Bien	24%	61%
Mal	61%	36%
No Sabe	15%	3%

Se obtuvieron datos que auguran un escenario positivo en el que se advierte que las personas pueden marcar una diferencia, dando un voto de confianza a la nueva administración en su lucha contra la corrupción, pues en el rubro "bien", la diferencia de 37 puntos entre un año y otro, redunda en una expectativa favorable; por ende, incluir al marco normativo la figura de prevención, genera un escenario alentador en la función pública y la integridad indispensable que debe existir en quienes la ejercen.

II. Esquematización de las etapas en el procedimiento de responsabilidad administrativa

En el recientemente creado, sistema de responsabilidades, las personas servidoras públicas, a que se ha hecho referencia con antelación, el legislador realizó de forma tácita, una división en dos etapas del procedimiento de responsabilidad administrativa, la primera correspondiente a la investigación, dicho sea de paso, a cargo de una autoridad investigadora, y la segunda etapa, la de procedimiento administrativo, que inicia con la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA), a cargo de la autoridad substanciadora y otra parte a cargo de la autoridad resolutora; con las funciones esenciales que se esquematizan[9] a continuación:

AUTORIDAD INVESTIGADORA

- ✓ Efectuar la investigación para allegarse de los elementos suficientes para determinar si la conducta irregular, trae como consecuencia una responsabilidad y determinar si la falta es grave o no grave.
- ✓ Analizados los hechos y material probatorio recabado, se determinará la existencia o no de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa; de existir elementos suficiente, elaborará y presentará ante la autoridad substanciadora el informe de presunta responsabilidad (IPRA), con la calificación de la falta administrativa.

AUTORIDAD SUBSTANCIADORA

- ✓ Admitir el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA), si tuviera observaciones, previene a la autoridad investigadora para que subsane; a partir de este momento se interrumpen los plazos de prescripción.
- ✓ Se emplaza a la persona servidora pública, presuntamente responsable.
- ✓ Dentro de los diez días siguientes se señalará fecha para la celebración de la audiencia inicial, a la que deberá comparecer la persona servidora pública, para rendir su declaración de forma verbal o por escrito, se ofrecen las pruebas, sin limitante alguna, siempre que sean lícitas y con pleno respeto de los derechos humanos; excepto la prueba confesional a cargo de las partes, no existirá otro momento para ofrecer pruebas, salvo las de naturaleza superveniente.
- ✓ En quince días hábiles al cierre de la audiencia inicial, emitirá el acuerdo de emisión de pruebas, ordenando la preparación y desahogo. Desahogadas las mismas, se abre un término común de cinco días hábiles para las partes, para un periodo de alegatos.

[9] De elaboración propia; con base en el articulado, de la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*.

AUTORIDAD RESOLUTORA

- ✓ Transcurrido el periodo de alegatos, de oficio la resolutora, declarará cerrado el periodo de instrucción.
- ✓ Citará a las partes en un plazo no mayor de treinta días hábiles para dictar resolución.
- ✓ Emitida la resolución, notificará personalmente a la persona servidora pública; de ser el caso, notificará en su caso a los denunciantes para su conocimiento.
- ✓ Notificará al jefe inmediato o titular de la dependencia para la ejecución de la resolución en plazo no mayor de diez días hábiles.

Ante dicha división cabe precisar una determinación legal que se hace patente en los sistemas anticorrupción, donde la autoridad encargada de la investigación **no podrá** ser la misma autoridad que se encargue de la substanciación[10], lo anterior a fin de lograr mayor efectividad y objetividad en la tramitación.

El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, debe desarrollarse invariablemente bajo los siguientes principios[11]:

a) Legalidad,
b) Presunción de inocencia,
c) Imparcialidad,
d) Objetividad,
e) Congruencia,
f) Exhaustividad,
g) Verdad material y,
h) Respeto a los derechos humanos.

Con la aplicación de éstos en el desarrollo del procedimiento, se garantiza tanto a la persona servidora pública como a las partes involucradas, todas las disposiciones constitucionales tanto a nivel federal como a nivel local y cumplir con las obligaciones a las que toda autoridad debe ceñirse, siendo la de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

III. Investigación

A continuación, se explicará brevemente la etapa de investigación, a cargo de la autoridad competente, contenida en la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*.

El objeto de esta etapa es determinar la existencia o inexistencia de una conducta por parte de la persona servidora pública presuntamente responsable por la omisión o comisión de una conducta fuera del marco normativo, que implique la existencia de una falta administrativa; para ello la autoridad investigadora es la encargada de reunir los elementos necesarios que

[10] **Artículo 115**, de la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*, disponible en: [http://www.data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/articulo-leyes-y-reglamentos/27-leyes/1367-ley-de-responsabilidades-administrativas-de-la-ciudad-de-mexico], consultada en: 2019-10-19.

[11] *Ibídem*., **artículo 111.**

permitan determinar la existencia de una presunta responsabilidad administrativa, pudiendo realizar con amplitud de facultades, las diligencias, peticiones a las diversas autoridades y entes con información incluso de carácter reservada o confidencial, incluyendo secreto bancario, fiduciario y fiscal; como pudiera ser la información que posee la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; ello es así porque la autoridad investigadora tiene en su competencia, la carga de la prueba para sustentar de manera fundada y motivada la irregularidad observada, de ahí la importancia, sigilo y exhaustividad que debe prevalecer en la investigación de conductas adversas a la integridad de la función pública.

La autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causa justificada, a petición del interesado. Dicha autoridad podrá imponer los medios de apremio que considere pertinentes para consolidar y hacer respetar sus determinaciones, tales como imposición de multas, auxilio de la fuerza pública o el arresto hasta por treinta y seis horas; lo que representa que su facultad de imperio será muy relevante para cumplimentar su fin último, allegarse de elementos esenciales y acreditar en su caso la conducta irregular de la persona servidora pública.

La investigación podrá iniciarse de oficio, por denuncia o derivado de auditorías tanto internas como externas, ello permite flexibilizar el medio por el cual el órgano de control interno competente conozca de las irregularidades reportadas.

«El objeto de esta etapa es determinar la existencia o inexistencia de una conducta por parte de la persona servidora pública presuntamente responsable por la omisión o comisión de una conducta fuera del marco normativo, que implique la existencia de una falta administrativa; para ello la autoridad investigadora es la encargada de reunir los elementos necesarios que permitan determinar la existencia de una presunta responsabilidad administrativa…»

Como se dijo, en líneas que anteceden, las investigaciones deberán estar debidamente fundadas y motivadas, garantizando en todo momento los principios de legalidad y debido proceso para las personas sujetas a investigación; dicha exigencia permite en caso de existencia de una conducta irregular que amerite una responsabilidad administrativa, que los elementos de prueba sean contundentes para acreditar la falta y consecuentemente declarar la responsabilidad administrativa y sancionar a los involucrados.

«… las investigaciones deberán estar debidamente fundadas y motivadas, garantizando en todo momento los principios de legalidad y debido proceso para las personas sujetas a investigación; dicha exigencia permite en caso de existencia de una conducta irregular que amerite una responsabilidad administrativa, que los elementos de prueba sean contundentes para acreditar la falta y consecuentemente declarar la responsabilidad administrativa y sancionar a los involucrados».

Concluida la investigación, la autoridad investigadora procederá al análisis de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones consideradas como falta administrativa y, en su caso; calificarla como grave o no grave. Si del material probatorio recabado, no se encontraren elementos para demostrar la existencia de una infracción y la presunta responsabilidad de la persona servidora pública, se emitirá un acuerdo de conclusión y consecuentemente se ordenará el archivo de la investigación iniciada.

Para garantizar en todo momento el principio de presunción de inocencia, la ley establece que el acuerdo de conclusión y archivo de la investigación iniciada, debe notificarse personalmente a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes, siempre y cuando fueren identificables.

Ante la presentación y seguimiento de denuncias anónimas, evidentemente no se podrá informar la determinación, pues si el denunciante anónimo pretende inconformarse con la conclusión o con la calificación de la falta, se reduciría su posibilidad para interponer el recurso de inconformidad que prevé la ley, cuyo plazo para su interposición es de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la determinación, dicha impugnación debe contener los siguientes requisitos, nombre y domicilio del recurrente, la fecha de la notificación de la determinación impugnada, las razones y fundamentos de su inconformidad, debiendo contener firma autógrafa; dicho recurso deberá presentarse ante la autoridad investigadora.

Sin embargo, si la autoridad investigadora, concluye del análisis del material probatorio recabado la existencia de la presunta responsabilidad de una persona servidora pública, deberá emitir un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, por sus siglas IPRA, el cual deberá remitir a la autoridad substanciadora, y una vez admitido el informe citado, realizará los trámites

procesales correspondientes hasta poner el asunto en estado de resolución.

Como quedó resaltado en la esquematización realizada en el numeral que antecede, la autoridad encargada de dictar sentencia definitiva en materia de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Ciudad de México, es la llamada autoridad resolutora, sus sentencias, deberán contener lugar, fecha y autoridad que la emite, fundamentando y motivando[12] la competencia de la autoridad, los antecedentes del caso, la fijación de los hechos controvertidos, la valoración de las pruebas, las consideraciones lógico jurídicas que sirven de sustento de la resolución; debiendo resaltar de forma conclusiva y contundente, la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, establecer la existencia de responsabilidad plena, de la persona servidora pública o del particular vinculado con dicha falta; finalmente, la determinación de la sanción y los puntos resolutivos, donde deberá precisarse la forma en que deberá ejecutarse la resolución.

Otro elemento positivo que dispone la *Ley de Responsabilidades*

«… la autoridad encargada de dictar sentencia definitiva en materia de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Ciudad de México, es la llamada autoridad resolutora, sus sentencias, deberán contener lugar, fecha y autoridad que la emite, fundamentando y motivando la competencia de la autoridad, los antecedentes del caso, la fijación de los hechos controvertidos, la valoración de las pruebas, las consideraciones lógico jurídicas que sirven de sustento de la resolución; debiendo resaltar de forma conclusiva y contundente, la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señale como falta administrativa».

[12] Como lo distingue GÁNDARA, Alberto en su libro *Derecho Disciplinario Mexicano*; quién refiere que: «Las autoridades competentes, podrán llevar a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorias respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual los presuntos responsables, deberán de proporcionar la información y documentación que les sean requeridas», en GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto, *Derecho disciplinario Mexicano*, Nuevo Sistema Anticorrupción, Editorial Porrúa, México 2016, p. 63.

«… derivado de la existencia de la falta administrativa, se hayan ocasionado daños y perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos, se deberá señalar la existencia de la relación entre la conducta calificada como falta administrativa y la lesión producida, la valoración del daño o perjuicio causado, así como la determinación del monto de la indemnización. Cuando la autoridad resolutora, por tanto, advierta la probable comisión de faltas administrativas imputables a otra u otras personas, que no hayan sido investigadas en la indagación primigenia, podrá ordenar que la autoridad investigadora inicie la investigación correspondiente».

Administrativas para la Ciudad de México, es que cuando derivado de la existencia de la falta administrativa, se hayan ocasionado daños y perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos, se deberá señalar la existencia de la relación entre la conducta calificada como falta administrativa y la lesión producida, la valoración del daño o perjuicio causado, así como la determinación del monto de la indemnización.

Cuando la autoridad resolutora, por tanto, advierta la probable comisión de faltas administrativas imputables a otra u otras personas, que no hayan sido investigadas en la indagación primigenia, podrá ordenar que la autoridad investigadora inicie la investigación correspondiente.

Con lo esbozado hasta este punto y derivado del contenido y análisis correspondiente de la ley local enunciada, se advierte la amplia facultad que tiene encomendada la autoridad investigadora para determinar la existencia o inexistencia de una conducta irregular.

IV. Sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción

Para Juárez Mejía la sanción es, una reacción contra la conducta infractora, contra la práctica social, política o administrativa que se aparta de lo que la sociedad, el sistema político y la administración consideran necesarias para el mantenimiento de la convivencia pacífica entre los miembros de la comunidad; es un

medio de restablecimiento de la ruptura del orden jurídico[13].

Así, la imposición de sanciones deriva en primer lugar de la existencia o no de una falta administrativa, segundo de determinarse la misma, debe considerarse si la misma es grave o no grave, conforme lo distingue la ley de responsabilidades, mismas que se esquematizan conforme al contenido de la ley, de la siguiente manera:

Son faltas administrativas NO GRAVES[14], los actos u omisiones de las personas servidoras públicas que incumplan o transgredan el contenido de las obligaciones siguientes:

FALTAS NO GRAVES

- ✓ Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, con desempeño disciplina y respeto.
- ✓ Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir y constituyan faltas administrativas.
- ✓ Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.
- ✓ Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos.
- ✓ Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, evitar su uso para divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
- ✓ Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones.
- ✓ Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en que sea parte.
- ✓ Atender en tiempo y forma las solicitudes de documentación, información o implementación de medidas cautelares solicitadas por las Comisiones de Derechos Humanos.
- ✓ Atender en tiempo y en forma las solicitudes de colaboración, información o documentación formuladas por autoridades judiciales o administrativas, y en las formuladas para los procedimientos administrativos disciplinarios.
- ✓ Ejecutar las sanciones de amonestación o suspensión temporal del empleo de servidores públicos sancionados.
- ✓ Solicitar, bajo la ostentación del puesto, cargo o comisión que desempeña, un trato preferencial o cualquier especie de privilegio o beneficio indebido o al que no tenga derecho, ya sea en el ámbito privado o público.
- ✓ Antes de la celebración de contratos de adquisiciones o prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados, cerciorarse que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público y que no se actualiza un Conflicto de Interés.
- ✓ Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio o función pública.

[13] JUÁREZ MEJÍA, Golfino Humberto, *Elementos para una teoría de la Responsabilidad Pública*, Editorial Porrúa, México 2008.

[14] *Ibídem*., **artículo 49**.

Son faltas administrativas GRAVES[15], los actos u omisiones de los servidores públicos que realicen alguna de las siguientes conductas:

FALTAS GRAVES

- ✓ Cohecho.
- ✓ Peculado.
- ✓ Desvío de recursos públicos.
- ✓ Utilización indebida de información privilegiada.
- ✓ Abuso de funciones con atribuciones que normativamente no tenga conferidas; o que realiza o induzca actos u omisiones que generen un beneficio para sí o para otras personas.
- ✓ Intervenga por motivo de su empleo, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de Interés o impedimento legal.
- ✓ Contratación indebida.
- ✓ Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés la persona servidora pública que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses.
- ✓ Tráfico de Influencias para inducir a que otra persona servidora pública para que efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia y generar cualquier beneficio.
- ✓ Encubrimiento.
- ✓ Desacato.
- ✓ Incurra en remuneración ilícita al aprobar o refrendar pagos, no autorizados, o reciba un pago indebido.
- ✓ Obstrucción de la Justicia cuando realicen actos que simulen conductas no graves durante la investigación, no inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente o tengan conocimiento de una conducta que pueda constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o algún acto de corrupción.
- ✓ Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés la persona servidora pública que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses.
- ✓ Tráfico de Influencias para inducir a que otra persona servidora pública para que efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia y generar cualquier beneficio.
- ✓ Encubrimiento.
- ✓ Desacato.
- ✓ Incurra en remuneración ilícita al aprobar o refrendar pagos, no autorizados, o reciba un pago indebido.
- ✓ Obstrucción de la Justicia cuando realicen actos que simulen conductas no graves durante la investigación, no inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente o tengan conocimiento de una conducta que pueda constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o algún acto de corrupción.

Una vez agotado el procedimiento de responsabilidad administrativa y cerrada la fase de instrucción, habiendo determinado la existencia de la falta administrativa sea grave o no; se dictará una resolución, en la que de manera fundada y motivada deberá individualizarse la sanción; debiendo considerar necesariamente, el nivel jerárquico de la persona servidora pública, los antecedentes de la persona infractora y, en su caso considerar si la persona servidora pública es reincidente o no en el incumplimiento de las obligaciones; debiendo considerar también si con la comisión de la falta administrativa, generó o no, la existencia de un daño a la Hacienda de la Ciudad de México; asimismo deberá analizarse de todas

[15] *Ibídem*., **artículos 52 a 63**.

las constancias que integran la investigación y material probatorio correspondiente, si se desplegó, por parte de la persona infractora, una conducta que lleve consigo una intención culposa o dolosa; analizados los puntos que preceden, la autoridad resolutora podrá imponer las sanciones que se señalan a continuación:

SANCIONES PARA FALTAS NO GRAVES[16]

- ✓ Amonestación pública o privada.
- ✓ Suspensión del empleo, cargo o comisión. *(Podrá ser de uno a treinta días naturales)*
- ✓ Destitución de su empleo, cargo o comisión.
- ✓ Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. *(La inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año).*
- ✓ La indemnización a la Hacienda Pública de la Ciudad de México por el daño o perjuicio causado.

SANCIONES PARA FALTAS GRAVES[17]

- ✓ Suspensión del empleo, cargo o comisión. *(Podrá ser de treinta a noventa días naturales).*
- ✓ Destitución del empleo, cargo o comisión.
- ✓ Sanción económica.
- ✓ Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. *(Si el monto de la afectación no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Cuenta en la Ciudad de México, ésta será de uno hasta diez años; si excede de dicho límite; será de diez a veinte años y cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación).*

Para el caso de las faltas administrativas graves, cometidas por una persona servidora pública, que le dé beneficios económicos, para sí o para cualquier otra persona, se le impondrá además una sanción económica que podrá alcanzar hasta dos veces, la cantidad del beneficio obtenido; y en ningún caso la sanción económica que se imponga será menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos, lo que constituiría intrínsecamente un resarcimiento al daño causado, a manera de indemnización.

La ejecución de las sanciones por faltas administrativas no graves se llevará a cabo de inmediato conforme se disponga en la resolución respectiva, tratándose de las obligaciones resarcitorias se dará vista a la Secretaria de Finanzas de la Ciudad de México o a la autoridad competente para su ejecución. Tratándose de las personas servidoras públicas de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular del ente público correspondiente.

Las sanciones económicas que se dicten y en su momento se ejecuten, constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública de la Ciudad de México y se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Las sanciones administrativas a **particulares**, *personas físicas*, podrán consistir en una sanción económica, en

[16] *Ibídem*., **artículo 75**.

[17] *Ibídem*., **artículo 78**.

la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Local o al patrimonio de los entes públicos y, para el caso de *personas morales*, se adiciona la suspensión de actividades, por un periodo no menor de tres meses ni mayor de tres años, así como la disolución de la sociedad respectiva.

«Al analizar y reflexionar sobre el alcance legal del sistema anticorrupción, sea a nivel federal o local, se aprecia que la intención normativa busca erradicar la corrupción dentro de la función pública, pues el contenido legal se torna exhaustivo; sin embargo, la adaptación a un nuevo modelo sancionatorio de responsabilidades administrativas, es aún incipiente; al encontrarse en algunas instituciones públicas locales aún en construcción sea en la parte de armonización legal o bien en su implementación y operación».

Cabe enfatizar que la ley de responsabilidades administrativas, prevé beneficios para la persona servidora pública o particular que haya realizado o se encuentre realizando una falta considerada grave; derivada de su confesión y aceptación de su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones; siempre y cuando no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, que coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa; siendo este un incentivo de beneficio que puede ampliar en caso de existencia la investigación administrativa en nuevas líneas para la obtención de causas en asuntos de corrupción un tanto más elaborados.

Al analizar y reflexionar sobre el alcance legal del sistema anticorrupción, sea a nivel federal o local, se aprecia que la intención normativa busca erradicar la corrupción dentro de la función pública, pues el contenido legal se torna exhaustivo; sin embargo, la adaptación a un nuevo modelo sancionatorio de responsabilidades administrativas, es aún incipiente; al encontrarse en algunas instituciones públicas locales aún en construcción sea en la parte de armonización legal o

bien en su implementación y operación, constituyendo por tanto un enorme reto el visualizar los efectos en las evaluaciones que miden la percepción ciudadana, sobre el tema de corrupción, para contemplar un elemento estadístico que coadyuve a evaluar intrínsecamente, el éxito o no de los sistemas anticorrupción impulsados desde la reforma federal de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, del año 2015, materia de combate a la corrupción.

Consideraciones finales

La incorporación del Sistema Anticorrupción en México, brinda un nuevo paradigma en los sistemas de responsabilidades en el servicio público que, amplía su aplicación incluso para particulares; con la armonización a los marcos jurídicos locales, la Ciudad de México, cuenta ya con las herramientas normativas para la prevención, investigación y sanción de las conductas irregulares, que propicien una responsabilidad administrativa.

La prevención, que no es más que tomar medidas y realizar acciones para evitar una conducta o un comportamiento impropio en la función pública; propicia una enorme oportunidad para empoderar a los ciudadanos y al servicio público, dentro de un marco de integridad, en el que se genere un inherente cambio organizacional en el cual prevalezca una coherencia entre la función pública y sus principios, con el fin de establecer las bases mínimas para que todo órgano del estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Esta arena de oportunidad, nos brinda dos elementos: por un lado, evidenciar a las personas servidoras públicas que con actos contrarios demeritan la función pública, y que al momento de ser sancionados generan un precedente de lo que debe erradicarse y por otro lado, se brinda un escenario de ventaja para quienes por convicción elegimos ser servidores públicos, pues nos permite empoderar nuestras competencias para orientarlas al encargo que cada uno ejerce para cambiar la percepción ciudadana, de lo que erróneamente consideran "burocracia".

Fuentes consultadas

Bibliografía

BERTÓK, János, «La ética en el sector público: su infraestructura», en *Las Reglas del Juego Cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción*, OCDE, París 2000.

GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto, *Derecho disciplinario Mexicano*, Nuevo Sistema Anticorrupción, Editorial Porrúa, México 2016.

JUÁREZ MEJÍA, Golfino Humberto, *Elementos para una teoría de la Responsabilidad Pública*, Editorial Porrúa, México 2008.

OSBORNE, David, *et al*., *Un nuevo modelo de gobierno. Como se transforma el*

espíritu empresarial al sector público, Editorial Gernika, México 1994.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en: [https://dle.rae.es/?id=U9Cow1], consultada en: 2019-10-21.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el CARIBE, 2019*, Ficha de países, correspondiente a México, p. 46, disponible en: [https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/gcb-lac-report-web.pdf], consultada en: 2019-10-21.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf].

Constitución Política de la Ciudad de México, disponible en: [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/iil/constitucion_politica_de_la_ciudad_de_mexico.pdf].

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, disponible en: [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/iil/constitucion_politica_de_la_ciudad_de_mexico.pdf].

Legislación Nacional

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), disponible en: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015].

Ley General del Sistema Anticorrupción, publicada el 18 de julio de 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf].

EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Arturo GONZÁLEZ JIMÉNEZ*

SUMARIO: Introducción; **I.** Procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas no graves (sustanciación y resolución); **II.** Del procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus equivalentes en las entidades federativas y la Ciudad de México; **III.** De la Ejecución; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Introducción

La reforma constitucional de 2015, realizada a diversos artículos de la Ley Fundamental, tiene, en nuestra opinión, el mismo calado que tuvieron las reformas de 2008 al sistema procesal penal y la de 2011, en materia de Derechos Humanos.

Al igual que en 1982 con la llamada renovación moral que impulsó el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, ante los evidentes casos de saqueo y corrupción a las finanzas públicas en el periodo que abarca de 1970 a 1982, culminó con la creación de una *Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos,* donde se imponía un régimen de obligaciones, derechos, autoridades, procedimientos y sanciones que —aún con deficiencias, al día de hoy sigue aplicándose en la Ciudad de México—, vino a representar una solución visible para los casos de sanciones de los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, así como para la función legislativa, la ejecutiva y la judicial en sus respectivos campos. En este caso, quizá la novedad esencial, fue la creación de la *Secretaria de la Contraloría General de la Federación*, encargada de la aplicación de dicho ordenamiento, y un novedoso sistema de implementación de procedimientos disciplinarios, para instruir a aquellos servidores públicos que fueran sujetos de investigación, por posibles conductas de acción u omisión, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Con el paso de los años, aunado a los cambios que experimentó la Secretaría de la Contraloría General, de convertirse en *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* y la actual Secretaría de la Función Pública, dichos procedimientos disciplinarios vinieron a representar un paradigma en la investigación y, en su caso,

---

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Derecho de Amparo* por el Centro de Estudios Avanzados de las Américas; Profesor por oposición en la Facultad de Derecho de la UNAM; Profesor del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Autor de libros y ex abogado postulante. Actualmente ocupa el cargo de Magistrado de Sala Ordinaria Jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

absolución o sanción de aquellos servidores públicos que, investigados ya fuera en el área de quejas o de auditoria, habían incurrido en actos contrarios a las actividades propias de su encargo, y sometidos a los sumarios de responsabilidad, en los que, de resultar administrativamente responsables, se les imponía, según la gravedad, sanciones que iban desde amonestaciones o apercibimientos, hasta suspensiones, inhabilitaciones, destituciones y/o sanciones de carácter económico. En tales supuestos, la impugnación de las resoluciones correspondientes, se podía efectuar a través de un recurso de revocación ante la propia autoridad administrativa; mediante un juicio de nulidad, promovido ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación y, en su caso, el amparo directo ante los Tribunales de la Federación.

Posteriormente, con la creación de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, de marzo de 2002, impulsada por el entonces llamado *Zar Anticorrupción*, Francisco Barrio Terrazas, en el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada, se crearon innumerables criterios jurisprudenciales que vinieron a interpretar la norma de responsabilidades, dando paso a un esquema de responsabilidades elaborado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1996, basado en una interpretación del Título Cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, mediante la definición de las cuatro modalidades de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público: penal, administrativa, civil y política. Lo destacable de este modelo, es que prevé el hecho de que un servidor público puede ser sujeto de una o varias de las citadas modalidades de responsabilidad al mismo tiempo, sin vulnerar el principio constitucional de doble juzgamiento por una misma falta. Nuestra experiencia en aquellos años en la materia, nos permitió defender casos de algunos ex servidores públicos, a los cuales se les asesoraba en diversos procesos penales, administrativos o resarcitorios ante la entonces Contaduría Mayor de Hacienda.

En ese contexto, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, en 2002 (que en nuestra opinión de nueva no tenía nada), solo vino a constituir una copia de la anterior legislación y, en algunos casos (al incorporar la legislación civil adjetiva como supletoria, en lugar de la penal, que a nuestro juicio es más adecuada por ser necesaria en los procedimientos del Derecho Administrativo Sancionador) estableció la ampliación de términos y plazos para la resolución de los procedimientos; la prescripción de las responsabilidades, así como el procedimiento especial por enriquecimiento ilícito, que iba muy de la mano con el ámbito penal.

«La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), en el Título Tercero, dedicado a las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, específicamente en los artículo 49 y 50, tipifican diversas conductas que son consideradas como no graves, mismas que son investigadas, calificadas y sancionadas de oficio, por denuncia o como resultado de una auditoria, ya sea por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control, por la Auditoría Superior de la Federación o por sus homólogos en las entidades federativas, los llamados entes fiscalizadores».

De esta manera, se llegó a la denominada *Reforma Anticorrupción*, impulsada por la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, mediante la figura del *parlamento abierto*, motivada por los sonados y visibles casos de corrupción surgidos entre los años 2014 y 2015, mediante la cual, se dio un giro total en la materia, que generó la implementación de un complejo aparato, que busca inhibir y sancionar los casos de corrupción que han erosionado la confianza de la sociedad mexicana en la función pública, dando paso a un complejo sistema con subsistemas, que tanto en el orden federal como en el local, al día de hoy, no ha sido posible su total implementación, debido entre otros factores, a que los operadores que lo integran, como es el caso de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que no han sido designados, o en la Ciudad de México, donde el Fiscal Anticorrupción tampoco ha sido propuesto, ya que se encuentra en marcha, el proceso de transformación de la actual Procuraduría General de Justicia, en Fiscalía.

I. Procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas no graves (sustanciación y resolución)

La *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (LGRA), en el Título Tercero, dedicado a las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares

vinculados con faltas administrativas graves, específicamente en los artículo 49 y 50, tipifican diversas conductas que son consideradas como no graves, mismas que son investigadas, calificadas y sancionadas de oficio, por denuncia o como resultado de una auditoria, ya sea por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control, por la Auditoría Superior de la Federación o por sus homólogos en las entidades federativas, los llamados entes fiscalizadores.

El procedimiento para este tipo de conductas, inicia cuando la autoridad denominada investigadora, encuentra elementos suficientes y fundados de una posible falta y, por ende, presunta responsabilidad administrativa, que culmina con la emisión de lo que se conoce como *Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa* (en adelante IPRA), en el cual, calificará como grave o no grave la infracción y remitirá dicha carpeta a la autoridad substanciadora.

El referido IPRA, deberá contener los siguientes elementos:

- Nombre de la autoridad investigadora;
- Domicilio de la autoridad investigadora para oír y recibir notificaciones y documentos;
- Nombre de los servidores públicos autorizados por la autoridad investigadora, para imponerse de los autos del expediente de responsabilidad administrativa, precisándose el alcance de dicha autorización;
- Nombre y domicilio del servidor o ex servidor público señalado como presunto responsable, dependencia o entidad donde labora y el cargo que desempeña, (En este caso, aunque la ley no lo indica, tratándose de sujetos que ya no son servidores públicos en activo, deberá señalarse la dependencia o entidad donde laboraron, en el que presuntamente se cometieron los actos u omisiones motivo de responsabilidad administrativa y, tratándose de particulares, deberá señalarse el nombre o razón social, así como el domicilio donde pueden ser emplazados).
- Narración lógica y cronológica de los hechos que dieron motivo a la comisión de la presunta falta administrativa;
- La infracción que se imputa al presunto responsable;
- Las pruebas que se ofrecerán en el sumario de responsabilidad, exhibiéndose las documentales que obren en su poder, o bien, si no se cuenta con ellas, la autoridad deberá acreditar haberlas solicitado con la debida oportunidad, adjuntando el oficio con el sello respectivo;
- La solicitud de medidas cautelares si se consideran necesarias; y
- La firma autógrafa de la persona titular de la autoridad investigadora.
- En caso de recibir el IPRA, la autoridad sustanciadora podrá prevenir a la autoridad investigadora

para que subsane las omisiones o aclare los hechos que estime pertinentes. Realizado lo anterior, la autoridad sustanciadora se pronunciará en un término de tres días, respecto de su admisión.

- Admitido el IPRA, se ordenará emplazar al presunto responsable y se le indicará día y hora para que comparezca de manera personal a la audiencia inicial, así como el lugar en donde se celebrará; el derecho que tiene de declarar o no declarar, que debe ser defendido por un defensor que tenga conocimiento de la técnica de responsabilidades y que, en caso de no contar con un defensor particular, se le asignará uno de oficio. Desde luego, que este último debe ser un defensor del Instituto de la Defensoría Federal, que depende del Poder Judicial de la Federación, pues ninguna dependencia o entidad, hasta el día de hoy, cuenta con un área de abogados defensores; ni el Tribunal Federal de Justicia Administrativa lo tiene, salvo el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que sí cuenta con un área de defensa gratuita para los ciudadanos y, ante el cual, tanto el Órgano Interno de Control de éste como ya en asuntos del conocimiento por faltas graves, en la Sala Especializada del Tribunal, el presunto responsable puede agotar dicha opción. Aquí encontramos una similitud con el sistema procesal penal.
- Entre la fecha del emplazamiento y la celebración de la audiencia inicial, deberá de mediar un plazo no menor ni mayor de quince días hábiles, debiendo ser citados los que vayan a comparecer con una anticipación de cuando menos setenta y dos horas previas.
- La audiencia inicial solo podrá ser diferida por causas de caso fortuito o fuerza mayor justificadas.
- En la audiencia el presunto responsable podrá rendir verbal o por escrito su declaración en torno a los hechos imputados que previamente se le hayan hecho de su conocimiento, así como ofrecer las pruebas en su descargo para desvirtuar los hechos que le imputan. Más adelante nos referiremos a las pruebas.
- Los terceros llamados al procedimiento, de igual manera serán citados a esta audiencia inicial para que de la misma forma, puedan alegar lo que a su derecho corresponda y ofrezcan pruebas. Desde luego que, para poder ejercer este derecho de contradicción, deberán imponerse de los autos del IPRA.
- La audiencia inicial concluye con lo declarado o no por las partes y con el ofrecimiento que hayan hecho de medios de prueba, de tal manera que siendo este el momento procesal oportuno para ello. Solo serán admisibles las supervenientes.
- Dentro de los quince días hábiles siguientes, la parte substanciadora

deberá acordar la admisión o desechamiento de pruebas y preparar el desahogo de las admitidas. Hecho el desahogo de las pruebas, se abrirá periodo de alegatos por escrito por un término común de cinco días hábiles. Formulados o no los alegatos, se cerrará la instrucción y se pasará al dictado de la resolución, actividad que corresponde a la autoridad resolutora, que deberá ser en un plazo no mayor de treinta días hábiles, plazo que podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días más, derivado de la complejidad del asunto, debiendo la autoridad, fundar y motivar dicha determinación.

- La resolución se notificará al presunto responsable de manera personal, a los denunciantes para su conocimiento, a los superiores inmediatos del presunto responsable y/ o al titular de la dependencia o entidad para la que presta sus servicios, para los efectos de su ejecución, si es que se encuentra en activo.

En términos del artículo 202, fracción V de la LGRA, la resolución es una sentencia definitiva, pues resuelve el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa. Aunque no compartimos que se llame sentencia a una resolución dictada en sede administrativa por autoridad administrativa, cuyo nombre correcto debería ser resolución definitiva, sin embargo, así lo estableció el legislador.

La resolución deberá contener los siguientes elementos, en términos del artículo 207 de la LGRA (aplica para faltas graves o no graves, aunque no se haga una distinción en la ley):

- Lugar, fecha y autoridad resolutora correspondiente;
- Los motivos y fundamentos que sostengan la competencia de la resolutora;
- Los antecedentes del caso;
- La fijación clara y precisa de los hechos controvertidos por las partes;
- La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;
- Las consideraciones lógico jurídicas que sirvieron de sustento para la emisión de la resolución. Si se causaron daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal o al patrimonio de los entes públicos, se deberá señalar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta calificada como falta administrativa grave o falta de particulares y la lesión producida; la valoración del daño o perjuicio causado, así como la determinación del monto de la indemnización, explicándose los criterios utilizados para su cuantificación;
- Lo relativo a la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señala como falta grave o falta de particulares y, en su caso, la responsabilidad plena del servidor o

ex servidor público o particular vinculado con dichas faltas. Si la autoridad administrativa advierte otras faltas administrativas imputables a otras personas, podrá ordenar en su fallo que las autoridades investigadoras inicien la investigación correspondiente.

- La sanción para el servidor público que haya sido plenamente responsable o al particular vinculado con la falta administrativa grave.
- La existencia o inexistencia de la falta administrativa
- Los resolutivos y los términos en que deberá cumplirse la resolución.

En contra de la sentencia por falta no grave que determine sancionar al presunto responsable, éste puede interponer por escrito y con expresión de agravios (incluyendo pruebas, si las hay) en términos del artículo 210 de la LGRA, el recurso de revocación ante la propia autoridad resolutora dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes en que surta efectos la notificación de la sentencia. En caso de confirmarse el sentido de la resolución en el término no mayor de treinta días hábiles, el sancionado podrá acudir en vía juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (o sus equivalentes en las entidades federativas y la Ciudad de México). Cabe hacer mención que procede la suspensión de la ejecución de la resolución en términos del artículo 212, fracción I y II, siempre que se solicite por el recurrente y que no se siga perjuicio al interés social o disposiciones de orden público. Se deberá garantizar por el recurrente los daños y perjuicios que ocasione la medida cautelar de suspensión, si se ocasión daño a terceros. La suspensión debe acordarse en un lapso de veinticuatro horas.

«Si la autoridad investigadora no logra acreditar una posible falta administrativa y por ende la presunta responsabilidad, emitirá un acuerdo de conclusión y mandará sea archivada. Es importante señalar que de conformidad a lo que marca el artículo 97 de la LGRA y su equivalente en la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, la autoridad investigadora puede hacer uso de medidas de apremio como son: multas de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida de Actualización, la cual puede duplicarse o triplicarse, hasta alcanzar las mil veces, ante el desacato; solicitar auxilio de fuerza pública de cualquier orden de gobierno y arresto hasta por treinta seis horas».

Tirándose de la sentencia por falta grave que emitan los Tribunales donde se determine sancionar o no al presunto servidor público o particular vinculado con falta grave, podrá interponerse el recurso de apelación, en términos de artículo 215 LGRA y las leyes orgánicas de los tribunales o sus leyes contenciosas administrativas. Contra las sentencias de alzada, procede amparo directo y en caso del orden federal, la revisión contenciosa administrativa de competencia de los Tribunales Colegiados, en términos de los artículos 220 y 221 de la LGRA. En caso de la Ciudad de México, por disposición de su Constitución, confirmada en jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, no procede en favor de la autoridad administrativa este recurso.

Si la autoridad investigadora no logra acreditar una posible falta administrativa y por ende la presunta responsabilidad, emitirá un acuerdo de conclusión y mandará sea archivada. Es importante señalar que de conformidad a lo que marca el artículo 97 de la LGRA y su equivalente en la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*, la autoridad investigadora puede hacer uso de medidas de apremio como son: multas de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida de Actualización, la cual puede duplicarse o triplicarse, hasta alcanzar las mil veces, ante el desacato; solicitar auxilio de fuerza pública de cualquier orden de gobierno y arresto hasta por treinta seis horas. Estas medidas vienen a ser una novedad pues las anteriores legislaciones de responsabilidades administrativas, no otorgaban estas atribuciones a las autoridades de las contralorías y órganos fiscalizadores. También gozan de una facultad de verificación, de conformidad a lo establecido en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

Cabe hacer notar, la facultad que tienen las autoridades sustanciadoras y en su caso, las resolutoras, para abstenerse de iniciar un procedimiento de responsabilidad administrativa o imponer las sanciones administrativas correspondientes, cuando de sus investigaciones a un servidor o ex servidor público, y previa valoración de las pruebas aportadas, no se advierta daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos, sujeto a dos hipótesis que contempla el artículo 101 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*:

A) Que la actuación del servidor o ex servidor público investigado, en el caso concreto motivo de la imputación que se le hace, esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, que pueda válidamente sustentarse en diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren las constancias de

los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó.

B) Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique un error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron. Esta decisión es impugnable por la autoridad sustanciadora o el denunciante, mediante el recurso de inconformidad previsto en los artículos 103 a 110 de la LGRA, el cual, se interpone por escrito en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación impugnada.

«Cabe hacer notar, la facultad que tienen las autoridades sustanciadoras y en su caso, las resolutoras, para abstenerse de iniciar un procedimiento de responsabilidad administrativa o imponer las sanciones administrativas correspondientes, cuando de sus investigaciones a un servidor o ex servidor público, y previa valoración de las pruebas aportadas, no se advierta daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos, sujeto a dos hipótesis que contempla el artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas».

La LGRA y su equivalente en la Ciudad de México, LRACDMX, incurren desde, nuestra óptica, en un error en el articulado que regula este recurso, pues prevé que el escrito se presentará ante la autoridad investigadora en los dos supuestos, la calificación de una conducta como no grave y la abstención de sancionar a un servidor público, cuando esta última determinación, no corresponde tomarla a la autoridad investigadora, sino a la sustanciadora o resolutora, de ahí que, consideramos una laguna que deberá provocar una adición a ambas normas, para que se señale con claridad la procedencia del recurso. Presentado éste, la autoridad investigadora deber correr traslado, adjuntando el expediente integrado y el informe que justifique la calificación impugnada, a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o el equivalente en las entidades federativas.

Recibido el recurso por el Tribunal, la Sala Especializada lo analizará y si considera que éste es obscuro o irregular, requerirá al promovente para que pueda subsanar las deficiencias, o bien, realizar las aclaraciones respectivas, dando un término de cinco días hábiles para ello. En caso de no hacer desahogar la vista ordenada, se tendrá por no presentado el recurso.

Admitido el recurso, la Sala Especializada, dará vista al presunto infractor por un término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga. Hecho lo anterior, desahogada o no la vista, la Sala Especializada deberá resolver el recurso en un plazo no mayor a treinta días hábiles, tomando en cuenta para ello, el contenido de la investigación y los elementos que aporten el recurrente y el presunto infractor.

La resolución que recaiga al recurso puede ser en dos sentidos: confirmando la calificación o abstención, o bien, dejar sin efectos la calificación o abstención, pudiendo la Sala Especializada, hacer una reclasificación del acto u omisión, o bien, ordenar la reposición del procedimiento, quedando la posibilidad a la parte afectada de presentar un juicio de amparo indirecto en términos del artículo 107 de la Ley de Amparo, fracción IV, por actos de tribunales fuera de juicio, pues todavía no estamos dentro del juicio que tramitaría el afectado con la resolución de la autoridad resolutora, determinando sancionar al servidor o ex servidor público, con sanción por falta no grave o bien, remitiendo al Tribunal el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, para la imposición de la sanción por falta grave, lo que en estricto término legal hace que no estemos todavía dentro de un juicio ventilado en la Sala Especializada donde cabría la posibilidad de que este órgano jurisdiccional, emitirá un acuerdo, decreto, resolución de carácter imposible de reparar pero dentro de un juicio.

Resuelto el recurso o bien, si el denunciante no se inconforma con la falta de la calificación de no grave al presunto servidor o exservidor público, la autoridad sustanciadora resolverá la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, dando inicio así en los términos que señala el artículo 112 de la LGRA, al procedimiento de responsabilidad administrativa.

La admisión del Informe interrumpe la prescripción, de conformidad con lo establecido por el artículo 74 de la LGRA, figura que se encuentra sujeta a las siguientes reglas:

- En caso de faltas administrativas no graves, las facultades de la Secretaría o de los órganos internos de control prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente en el que se hubieran cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieran cesado.
- Tratándose de faltas consideradas graves o de faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados a partir del día siguiente en el que se hubieran cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieran cesado.
- Si se deja de actuar en los procedimientos de responsabilidad

administrativa que se inicien con motivo de la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia (por inactividad procesal), la prescripción se reanudara desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

- Los plazos para la prescripción se computan en días naturales.

Admitido el Informe, las partes que conforman el procedimiento administrativo de responsabilidades son en los términos del artículo 116 de la LGRA:

- La autoridad investigadora;
- El servidor o ex servidor público señalado como presunto responsable de la falta grave o no grave;
- El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable de la comisión de faltas de particulares;
- Los terceros que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

Desde luego al comparecer ante la autoridad sustanciadora, en caso que el presunto infractor lo haya hecho, y si no es así, podrán designar a licenciados en Derecho para que puedan llevar su defensa, debiendo acreditar su autorización para el ejercicio profesional. Tendrán la más amplia facultad de interponer recursos, ofrecer y desahogar pruebas, alegar en las audiencias, solicitar se dicte sentencia para evitar la caducidad, y cualquier otro acto necesario para la defensa de su representado; también podrán ser designadas personas para los efectos de oír y recibir notificaciones y documentos. Es de destacar que la defensa del presunto responsable se torna en una defensa técnica adecuada, la cual, como en el procedimiento penal acusatorio, deberá acreditar conocer las técnicas de litigio y asumen la responsabilidad de su defenso llegando al punto que, se hacen de una responsabilidad civil en términos del Código Civil Federal, por los daños y perjuicios que ocasione a su mandante. Pueden desde luego renunciar a la defensa de su cliente, por escrito, manifestando las causas de la renuncia.

En el procedimiento administrativo de responsabilidades, son hábiles en términos del artículo 119 de la LGRA, todos los días del año con excepción de los que por virtud de ley son inhábiles, los que por disposición administrativa así se determine, y las horas hábiles son de las 9:00 a las 18:00 horas, pudiendo habilitarse por las autoridades sustanciadores o resolutoras, días y horas hábiles para la práctica de cualquier diligencia.

«Es de destacar que la defensa del presunto responsable se torna en una defensa técnica adecuada, la cual, como en el procedimiento penal acusatorio, deberá acreditar conocer las técnicas de litigio y asumen la responsabilidad de su defenso llegando al punto que, se hacen de una responsabilidad civil en términos del Código Civil Federal, por los daños y perjuicios que ocasione a su mandante. Pueden desde luego renunciar a la defensa de su cliente, por escrito, manifestando las causas de la renuncia».

1. De las medidas cautelares y de apremio de las autoridades sustanciadoras y resolutoras

Una novedad de este nuevo sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es la facultad que se concede a las autoridades de la Secretaria, órganos internos de control y Auditoria Superior de la Federación y entes fiscalizadores de las entidades federativas, que sustancian estos procedimientos, de poder solicitar a las substanciadoras o resolutoras, imponer medidas cautelares para garantizar que el procedimiento no se paralice, obstaculice, se destruyan pruebas y/o se evite algún daño irreparable a la Hacienda Pública Federal o de las entidades federativas.

Para tal efecto, los articulos123 a 129 de la LGRA, señalan que se pueden imponer las siguientes medidas:

1. Suspensión temporal del servidor público señalado como presunto responsable, de su empleo, cargo o comisión de manera temporal (no se señala cuánto tiempo puede durar la suspensión), debiendo la autoridad substanciadora, garantizar el mínimo vital del servidor y sus dependientes económicos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado cuales son los montos que deben estimarse para ese mínimo vital.
2. La exhibición de documentos originales relacionados directamente con la presunta falta administrativa. La Ley no señala a quién se solicitará, pero por lógica, se desprende que pueden ser solicitados a la Dependencia o Entidad donde está desempeñando sus funciones el servidor público presunto responsable.
3. Apercibimiento de multa de cien y hasta de cincuenta Unidades de Medida de Actualización, para conminar a los presuntos responsables y testigos, a presentarse el día y hora que se señalen para el desahogo de pruebas a su cargo, así como para indicar domicilio para la práctica de notificaciones

relacionadas con la substanciación y resolución del procedimiento disciplinario. —Esta medida cautelar, más parece una medida de apremio que una cautelar—.

4. Embargo precautorio de bienes, aseguramiento o intervención precautoria de negocios del servidor o exservidor. Para tales efectos, se llevará dicho aseguramiento en los términos marcados por el Código Fiscal Federal y los aplicables en las entidades federativas, para garantizar los créditos fiscales.

5. Todas aquellas que sean necesarias para evitar un daño patrimonial irreparable a la Hacienda Pública Federal o la de las entidades federativas, municipios, alcaldías o el patrimonio de los entes públicos, pudiendo solicitarse al apoyo de las autoridades del país.

«Un novedad de este nuevo sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es la facultad que se concede a las autoridades de la Secretaria, órganos internos de control y Auditoria Superior de la Federación y entes fiscalizadores de las entidades federativas, que sustancian estos procedimientos, de poder solicitar a las substanciadoras o resolutoras, imponer medidas cautelares para garantizar que el procedimiento no se paralice, obstaculice, se destruyan pruebas y/o se evite algún daño irreparable a la Hacienda Pública Federal o de las entidades federativas».

No señala la Ley en esta última medida cautelar (que reiteramos nuestro comentario al punto número tres, más que medida cautelar, parece ser una medida de apremio) cuales serían las necesarias.

En el caso de la Ciudad de México donde es supletorio el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, se puede acudir a dicha normatividad y ahí encontramos una serie de medidas que, de ser necesarias, podrían ser aplicadas por la autoridad substanciadora o resolutora.

El artículo 155 del CNPP, enlista una serie de medidas cautelares que podría imponer en audiencia y bajo el principio de contradicción, al imputado, el Juez de Control:

- Presentación periódica ante el Juez o ante autoridad distinta que el designe;
- La exhibición de una garantía económica;
- El embargo de bienes;
- La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;
- La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial;
- El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;

- La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares;
- La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;
- La separación inmediata del domicilio;
- La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;
- La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;
- La colocación de localizadores electrónico;
- El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez disponga y;
- La prisión preventiva diversa a la oficiosa.

Como se podrá advertir, el *Código Nacional de Procedimientos Penales* es más exhaustivo en el catálogo de las diversas medidas cautelares que se pueden imponer, una o diversas y atendiendo a la naturaleza del delito imputado. En materia penal, se busca que el imputado no se evada de la acción de la justicia, que el procedimiento se desarrolle sin interrupción y que se garantice la reparación del daño a la víctima. En ese orden de ideas, la autoridad de sustanciación podría motivada y fundadamente, imponer alguna de estas medidas que considere adecuadas salvo la de prisión preventiva.

Las medidas cautelares se tramitan vía incidental, por escrito justificando las causas que motiven la imposición de la medida solicitada y justificando su pertinencia, adjuntando pruebas, indicando el nombre y domicilio de quien se vería afectado con la imposición de la medida cautelar, dándole vista del escrito incidental tanto al afectado de manera directa como a todos aquellos que lo pueden ser, por un término de cinco días hábiles para que pueda manifestar y oponerse justificadamente a la misma, ante la autoridad que conozca del incidente, quien podrá al momento de recibir la solicitud de medidas de parte de la autoridad investigadora, de manera provisional, imponer provisionalmente la medida solicitada.

Esta última determinación que se previene en el artículo 126 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, me parece incorrecta y violatoria del principio de contradicción que debe prevalecer entre las partes y de la presunción de inocencia que opera en el sistema de responsabilidades administrativas pues, si en el sistema penal el Juez de Control para determinar la medida cautelar solicitada por la fiscalía, debe oír al imputado y a su defensor y luego de ello resolver lo conducente, no veo

porque en el sistema disciplinario actual no sea así máxime que el propio artículo 135 de la Ley, señala que toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Contra esa determinación provisional, no hay recurso alguno por lo que procede el amparo ante el Juez de Distrito.

Una vez que él o los afectados hayan manifestado o no lo que a su derecho convenga, la autoridad substanciadora o resolutora según sea el caso, procederá a resolver interlocutoriamente lo procedente. En caso de ser favorable la imposición de la medida cautelar, la LGRA, no admite recurso ordinario alguno por lo que también es procedente al amparo vía indirecta contra dicha resolución.

Por último, si se trata de medidas cautelares que afecten la Hacienda Pública, la autoridad que la imponga sí podrá suspender la misma si se garantiza el crédito fiscal. Igualmente, podrá determinarse la suspensión vía incidental en cualquier momento del procedimiento sin que tampoco proceda recurso ordinario alguno si es negada dicha solicitud. Si bien la Ley no lo señala expresamente, en caso de determinar la responsabilidad del presunto servidor público, esta medida fenecerá con la imposición de la sanción si es falta no grave, pues, cambiará el estado legal del infractor de presunto a sancionado y deberá precisarse en la resolución de sanción, la manera en que esta medida queda sin efectos; tratándose de las graves, toda vez que la sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus equivalentes en las entidades federativas, la medida continuará vigente y sus efectos duran hasta que la Sala Especializada del Tribunal determine la sanción o la no responsabilidad del presunto responsable.

«… el Código Nacional de Procedimientos Penales es más exhaustivo en el catálogo de las diversas medidas cautelares que se pueden imponer, una o diversas y atendiendo a la naturaleza del delito imputado. En materia penal, se busca que el imputado no se evada de la acción de la justicia, que el procedimiento se desarrolle sin interrupción y que se garantice la reparación del daño a la víctima. En ese orden de ideas, la autoridad de sustanciación podría motivada y fundadamente, imponer alguna de estas medidas que considere adecuadas salvo la de prisión preventiva».

En cuanto a las medidas de apremio a que hace referencia el artículo 120 de la LGRA, se encuentran:

- La multa de cien hasta ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, que podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en caso de renuencia;
- Arresto hasta por treinta y seis horas;
- Solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, los que deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad.

2. Pruebas

En este procedimiento son admisibles todo tipo de pruebas, sin más limitaciones que sean obtenidas conforme a los principios de certeza, verdad, lícitamente y bajo los principios de respeto de legalidad como lo es de respeto a los derechos humanos y los que aplican de cadena de custodia para garantizar su alteración o contaminación, con excepción de la confesional por posiciones de las partes. La confesión del presunto sí está admitida, pero para reducción de pena. El ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de pruebas, está contenido en los artículos 130 a 181. Mientras que, en el sistema penal acusatorio, la prueba fundamental de la acusación del Fiscal es la de testimonial y la pericial, en el sistema de responsabilidades administrativas es la documental dada la naturaleza de la función administrativa, pero desde luego que, la testimonial pericial, inspección ocular cotejo de documentos y toda aquella prueba tecnológica, será admitida y valorada bajo la regla de la libre valoración, lógica, sana crítica y la experiencia.

«… en el sistema penal acusatorio, la prueba fundamental de la acusación del Fiscal es la de testimonial y la pericial, en el sistema de responsabilidades administrativas es la documental dada la naturaleza de la función administrativa, pero desde luego que, la testimonial pericial, inspección ocular cotejo de documentos y toda aquella prueba tecnológica, será admitida y valorada bajo la regla de la libre valoración, lógica, sana crítica y la experiencia».

Estas pruebas deben ser ofrecidas en los plazos de la ley y fuera de ellos, solo se admitirán las supervenientes. Para que el principio de contradicción funcione en el sistema, se dará vista de toda prueba a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga, como lo señala el artículo 137 de la Ley.

Admitidas las pruebas, se desahogarán en audiencia pública con la presencia de la autoridad y las partes, así como de quien deba comparecer en calidad de testigo o perito, debiendo ser presentados el día y hora así señalados por los oferentes de la prueba, quienes pueden ser apoyados por la autoridad para su citación y comparecencia en caso que manifiesten su imposibilidad para presentarlos de manera voluntaria y, mediante la aplicación de medidas de apremio en caso de no comparecer voluntariamente.

Las reglas del interrogatorio y contra interrogatorio son muy parecidas al sistema procesal penal; la parte oferente será quien interrogue al testigo, quien previamente será protestado de conducirse con verdad y apercibido de las penas en que se incurre por falsedad. Se hará constar su nombre, domicilio, nacionalidad, lugar de residencia, ocupación y domicilio, si es pariente o no por consanguineidad o afinidad con algunas de las partes, amistad, negocios, enemistad o enemistad hacia alguna de las partes y al concluir su testimonio, deberán dar la razón de su dicho. Estos son algunas reminiscencias del sistema tradicional de desahogo de testimoniales, que, en el sistema procesal penal acusatorio ya no se usan como la razón de su dicho y si son enemigos o no de las partes, sus relaciones con ellos. La razón es que el Juez sabe que los testigos son parciales a su presentante, el imputado, la víctima o el Fiscal, pero la diferencia es que sabiéndolo eso no contamina su testimonio pues, lo que lo alteraría o eliminaría como testimonio para valoración es la verdad o falsedad de sus desposados, de ahí que, considero que debe de reformarse este capítulo de pruebas en razón a lo avanzado del sistema procesal penal del que debemos copiar la preparación, admisión, desahogo y valoración de testigos y peritos, quienes contestarán de manera directa las preguntas de su presentante. Se pueden formular preguntas de acreditación, introductorias, abiertas, cerradas.

Tratándose de la prueba pericial en determinada ciencia, arte, oficio, técnica, profesión, industria, deberá ser propuesta por las partes con indicación precisa sobre la ciencia, arte, técnica, industria o profesión, se deberá practicar y señalar los puntos y cuestiones sobre la que deberá versar. Ofrecida esta y en caso de ser admitida, se citará para que rinda la protesta de ley en el día y hora que señale la autoridad resolutora del asunto y protestado el cargo. Hecho lo anterior, se dará vista a las

contrapartes para que en el término de tres días propongan ampliación de puntos y cuestiones sobre las que debe versar el peritaje, teniendo la opción en respeto al principio de contradicción, de proponer un perito de su parte y, que éste se pronuncie respecto de los puntos cuestionados, debiendo cumplir el perito con el mismo procedimiento de ofrecimiento, admisión y protesta del cargo del perito.

Una vez que la parte resolutora fije fecha para que el perito o peritos rindan el dictamen respectivo, la parte resolutora convocará a los mismos a una audiencia donde las partes y la misma resolutora, podrán solicitarles aclaraciones y explicaciones respecto del dictamen resuelto.

A diferencia del sistema procesal penal, donde el perito se convierte en testigo perito y éste desarrolla su experticia técnica en presencia del Tribunal de Enjuiciamiento, en el sistema de responsabilidades, se continúa con la práctica de formalismo civilista de que los peritos rindan dictamen por escrito (cosa que en el sistema penal también existe, pero con la diferencia que en la audiencia de desahogo de pruebas, las partes interrogan a los peritos delante del Tribunal y éste de viva voz, escucha y ve las explicaciones que dan los peritos respecto de sus conclusiones, apoyándose en videos, fotografías, audiovisuales, programas, lo que hace más eficaz y eficiente el peritaje, además de ya no requerirse un perito tercero en discordia). Si bien la LGRA no previene la existencia de un perito tercero en discordia, se puede acudir a él con fundamento en la ley supletoria que es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como lo previene el artículo 95 de la LGRA.

En el caso de la prueba de inspección, ésta se encuentra a cargo de la resolutora, quien a solicitud de cualquiera de las partes, o bien, de estimarlo conducente para mejor proveer, siempre que no se requieran conocimientos especiales para la apreciación d ellos hechos, cosas, debiendo la parte oferente precisar sobre qué cosas, objetos lugares versará la inspección y, antes de su admisión, dará vista a las partes para que manifiesten lo que en derecho les corresponda, y en su caso, propongan la ampliación de los objetos, lugares o cosas motivo de la inspección.

Admitida, la resolutora citará a las partes en día y hora donde deberá desahogarse la inspección a la que podrán acudir para hacer las observaciones que estimen convenientes, elaborando al final un acta donde se harán constar los hechos acontecidos y firmada por los que en ella hayan intervenido.

III. Del procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus equivalentes en las entidades federativas y la Ciudad de México

De conformidad a lo establecido en el artículo 209 de la *Ley General de*

Responsabilidades Administrativas, es competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (y sus equivalentes en las leyes de Responsabilidades Administrativas de las entidades federativas que tengan su propia normatividad como la Ciudad de México, el conocer de los *Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa* por faltas administrativas graves de servidores o ex servidores públicos y de particulares, previo procedimiento ante la Sala Especializada:

- La autoridad substanciadora una vez que concluyó la audiencia inicial, deberá remitir al Tribunal el IPRA, notificando a las partes de cuándo se envió, dentro de los tres días hábiles contados a partir del cierre de la audiencia.
- Recibido el IPRA por la Sala Especializada, deberá verificar que el expediente corresponda a una falta grave. En caso de no ser así, lo devolverá a la autoridad substanciadora para que ésta continúe con el procedimiento de faltas no graves.

En el supuesto que los Magistrados instructores adviertan que la descripción de la conducta investigada encuadra en alguna otra falta grave diversa, ordenará que la substanciadora haga una reclasificación de la conducta, pudiendo la Sala, marcar las directrices sobre las cuales considera su presentación, para que en un plazo de tres días hábiles lo haga. Queda bajo la responsabilidad de la substanciadora hacer la reclasificación y si esta se niega hacerla, remitirá nuevamente el IPRA a la Sala quien continuará el procedimiento de responsabilidad administrativa.

- Admitido el IPRA por la Sala Especializada, haya o no sido solventada la reclasificación, éste debe notificar personalmente a las partes la recepción y admisión del expediente. Hecho lo anterior, dentro de los quince días hábiles siguientes, dictará acuerdo de admisión de pruebas que corresponda y ordenará las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.
- Desahogadas las pruebas que hayan sido ofrecidas por las partes y no existiendo más probanzas por desahogar, el Tribunal emitirá acuerdo de alegatos por cincos días hábiles comunes a las partes.
- Presentados o no alegatos por escrito de las partes, el Tribunal de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para dictar la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual se podrá ampliar por una sola vez por otros treinta días hábiles, cuando la complejidad del caso lo amerite y fundando y motivando la prórroga.
- La sentencia que se dicte por la Sala Especializada, se notificará al presunto responsable de manera personal y a los denunciantes para su

conocimiento, así como el Titular de la dependencia o entidad donde preste sus servicios el servidor público, para los efectos de ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

En el caso del desahogo de las pruebas como son testigos y peritos, aplican las reglas del procedimiento para faltas no graves y de conformidad a la supletoriedad de la *Ley Federal del Procedimiento Administrativo*. En el caso de la Ciudad de México, al tener su propia legislación de responsabilidades, que es similar en todo, salvo la supletoriedad de la ley, el desahogo de pruebas se hace con apoyo del *Código Nacional de Procedimientos Penales* que ofrece un mejor auxilio para resolver todas aquellas circunstancias que se presentan en las audiencias que además son orales y en una Sala específicamente diseñada para ello, como lo hacen los Jueces de Control.

Nuestra experiencia en el encargo temporal de la Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, nos permitió advertir en la primera audiencia oral que se llevó a cabo en mayo de este año, que para resolver de todos las peticiones e incidentes que se presentaron en esa audiencia, solo el Código Nacional, pudo darnos solución ya que, ni la Ley de Justicia Administrativa, la Ley Orgánica del Tribunal, ni la Ley de Procedimiento Administrativo, dan solución para este tipo de asuntos de competencia del Tribunal.

«En el caso de la Ciudad de México, al tener su propia legislación de responsabilidades, que es similar en todo, salvo la supletoriedad de la ley, el desahogo de pruebas se hace con apoyo del Código Nacional de Procedimientos Penales que ofrece un mejor auxilio para resolver todas aquellas circunstancias que se presentan en las audiencias que además son orales y en una Sala específicamente diseñada para ello, como lo hacen los Jueces de Control».

III. De la Ejecución

El cumplimiento y ejecución de las sentencias por faltas no graves se lleva a cabo de inmediato, por la Secretaria de la Función Pública y los órganos internos de control.

Tratándose de las faltas graves y de las de particulares, una vez que hayan quedado firmes, la Sala Especializadas girará oficio a las autoridades respectivas como son la entidad o dependencia donde labora o laboró el servidor público sancionado, así como su superior jerárquico, para la ejecución inmediata de la sanción que se haya impuesto como suspensión, destitución, inhabilitación, Tratándose de indemnización y/o sanción económica, se dará vista al Servicio de Administración Tributaria tratándose de las de orden federal, así como a las tesorerías o autoridades hacendarias locales para los mismos efectos.

En tratándose de particulares cuya responsabilidad haya quedado acreditada, la Sala Especializada informará de manera inmediata una vez que haya quedado firme la sentencia de sanción, a la entidad o dependencia, haciéndole saber que ha quedado inhabilitado para participar en procesos de compras, adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas. Se ordenará que se haga pública en el Diario Oficial de la Federación y en el caso de las entidades federativas, en sus órganos oficiales de difusión. Si se impuso sanción económica, de igual manera se dará vista al Servicio de Administración Tributaria y Tesorerías o haciendas locales. Si el particular es una persona moral, la ley marca que se puede decretar la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Economía y al Servicio de Administración Tributaria, así como la inscripción de la sanción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Si se decretó la disolución de la sociedad civil o mercantil, se procederá en términos de la *Ley General de Sociedades Mercantiles*.

Si la resolución definitiva es de no responsabilidad, se determinará por la autoridad competente, la cesación inmediata de los efectos de las medidas cautelares impuestas y si se encontraba suspendido el servidor público, se le rehabilitará de manera inmediata y se le restituirá en el pleno goce de sus derechos y prestaciones con efectos retroactivos.

Conclusiones

El Sistema Nacional Anticorrupción tal y como actualmente está diseñado, se convierte en un sistema que más que buscar solucionar las causas que generan o motivan actos de corrupción, mediante medidas de prevención, está diseñado para sancionar a los servidores públicos y particulares que hayan incurrido en actos de presunta corrupción, cuando lo que se requiere es una política de disuasión y prevención de este flagelo.

Por falta de voluntad política, tanto a nivel federal como en las entidades federativas, la falta de integración de los diversos subsistemas que lo conforman impide que funcione con eficiencia, eficacia y coordinación. El mejor ejemplo es que

a la fecha de escribir este artículo, no han sido designados los Magistrados que deben integrar la Tercera Sección de la Sala Superior y Salas Especializadas, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y en la Ciudad de México, apenas inicia la transformación de la Procuraduría General de Justicia en Fiscalía y, la falta de Fiscal Anticorrupción.

«… la Ley General, debería aplicar para todas las entidades federativas y no que cada una de éstas tenga su propia ley pues, se da el caso como en la Ciudad de México que, en materia de supletoriedad aplica con acertada razón el Código Nacional de Procedimientos Penales que brinda un marco para la sustanciación de los procedimientos disciplinarios dada la estrecha vinculación de las faltas administrativas con los tipos penales, de ahí que, la sugerencia que la Ley General, ser reformada para que aplique como ley supletoria, el Código Nacional».

La *Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, en cuanto al procedimiento de investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos por faltas graves y no graves, es en mi opinión, enredado, escabroso, confuso y sin soslayar que no comparto que los Tribunales de Justicia Administrativa, se conviertan en autoridades administrativas para la imposición de sanciones pues la naturaleza de los órganos jurisdiccionales debe ser la de imparcialidad entre la autoridad administrativa sancionadora y los presuntos responsables.

Por último, la Ley General, debería aplicar para todas las entidades federativas y no que cada una de éstas tenga su propia ley pues, se da el caso como en la Ciudad de México que, en materia de supletoriedad aplica con acertada razón el *Código Nacional de Procedimientos Penales* que brinda un marco para la sustanciación de los procedimientos disciplinarios dada la estrecha vinculación de las faltas administrativas con los tipos penales, de ahí que, la sugerencia que la Ley General, ser reformada para que aplique como ley supletoria, el Código Nacional.

Fuentes consultadas

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

LA PARTICIPACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN

Estela FUENTES JIMÉNEZ*

SUMARIO: Introducción; **I.** La participación del Tribunal en el Sistema Local Anticorrupción; **II.** La Justicia Administrativa: Garante de los Derechos Humanos ante los actos de corrupción; Conclusión; Fuentes consultadas.

Introducción

La corrupción es un fenómeno mundial. No existe ningún Estado que no haya enfrentado problemas de corrupción al menos en algún nivel; supone que quienes confiamos para que ejerzan el poder en beneficio de la colectividad, lo utilicen para su propio provecho.

Cuando la corrupción aflora se generan situaciones críticas, en la que los gobiernos dejan de cumplir con las finalidades primordiales y merman la prestación de los servicios básicos como salud, educación e infraestructura, inherentes a la construcción de una sociedad igualitaria, transparente democrática y justa.

En nuestro país, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (ENCIG) ,«Se estima que, por cada 100,000 habitantes, 16,167 son víctimas de la corrupción en la Ciudad de México, este dato nos resalta un serio problema en general para la población que observa con claridad tener un gobierno corrupto, sin embargo, esta cifra no solo queda a la deriva, el costo parece aumentar cuando se confronta con los efectos económicos que representa tal corrupción»[1].

---

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Derecho* por la UNAM; Maestría en *Derecho de Amparo* por el Instituto de Ciencias Jurídicas de Estudios Superiores S. C., y Doctorado en *Derecho Constitucional* por la Universidad Tepantlato. Comenzó su actividad profesional en el año 1995, como Juez de Primera Instancia en Materia Penal. En 2015, fue nombrada Magistrada de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y en marzo de 2019, fue electa como Magistrada Presidente de este Tribunal y de su Junta de Gobierno, puesto en el que se desempeña actualmente.

[1] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG), México 2015, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.pdf], consultada en: 2019-08-15.

«En nuestro país, según datos del INEGI, en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (ENCIG), «Se estima que, por cada 100,000 habitantes, 16,167 son víctimas de la corrupción en la Ciudad de México, este dato nos resalta un serio problema en general para la población que observa con claridad tener un gobierno corrupto, sin embargo, esta cifra no solo queda a la deriva, el costo parece aumentar cuando se confronta con los efectos económicos que representa tal corrupción».

Según el Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO) «los países que han combatido en los espacios donde se crea la corrupción han bajado la volatilidad de su moneda, caso contrario con los países que la siguen permitiendo se ven cada día haciendo ajustes por esta volatilidad[2]».

Las prácticas corruptas tanto de servidores públicos como de particulares producen distorsiones en la asignación de recursos y frenan el crecimiento económico; crean barreras artificiales que limitan o bloquean la inversión y producen proyectos con una rentabilidad social relativamente baja.

Este mal endémico de nuestra sociedad quebranta la democracia y afecta directamente en la desigualdad y hace trizas la legitimidad y credibilidad las instituciones.

Afortunadamente, frente a esta lamentable situación, también vemos iniciativas que, impulsan transformaciones institucionales y crean mecanismos para exigir un ejercicio del poder más abierto, transparente y orientado a la rendición de cuentas.

El Sistema Nacional Anticorrupción y la creación de los Sistemas Locales son sin duda la consolidación de este esfuerzo de las y los mexicanos.

I. La participación del Tribunal en el Sistema Local Anticorrupción

En la Ciudad de México, se ha construido el andamiaje institucional y jurídico para poder actuar con eficacia y eficiencia en la persecución, detección y sanción de éstos hechos funestos que mucho lastiman a la sociedad.

Así, en la Constitución de la Ciudad de México, se establece como principio rector el derecho de los habitantes a la buena administración pública y se reconoce el derecho a denunciar irregularidades en la actuación de los servidores públicos.

---

[2] INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *Índice de Competitividad Internacional. La Corrupción en México; Transamos y no Avanzamos*, México 2015, disponible en: [http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-competitividad-internacional-2015-la-corrupcion-en-mexico-transamos-y-no-avanzamos/], consultada en: 2019-10-10.

Basada en tales principios constitucionales, la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México* contempla que todo habitante de la capital puede denunciar aquellos actos de servidores públicos que sean contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, además que establece una serie de prerrogativas que permiten la proactividad ciudadana en la investigación y la sanción de tales conductas, permitiendo que el ciudadano no sea un simple observador sino literalmente un actor en la instrumentación. Este derecho a denunciar se adiciona a una serie de instrumentos con los que ya cuentan los habitantes de la Ciudad de México para participar activamente en la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, además con ello el Gobierno de la Ciudad de México da cumplimiento a varios de los compromisos internacionales que nuestro país ha asumido, no solo en materia de combate a la corrupción.

Cuando se cometen actos de corrupción que atentan contra los principios que rigen el actuar público, el Estado debe hacer prevalecer el orden y el estado de derecho.

A partir de la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Locales, la justicia administrativa tomó un nuevo sendero, concretamente refiriéndonos a la materia de responsabilidades de servidores públicos, en el que los Tribunales de la materia cristalizamos la evolución del Derecho Administrativo Sancionador.

«… la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México contempla que todo habitante de la capital puede denunciar aquellos actos de servidores públicos que sean contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, además que establece una serie de prerrogativas que permiten la proactividad ciudadana en la investigación y la sanción de tales conductas, permitiendo que el ciudadano no sea un simple observador sino literalmente un actor en la instrumentación».

Conocemos de la impugnación que se haga contra la calificación de gravedad, o contra la abstención para sancionar que determinen en los casos de conductas *no graves*.

Conocemos de los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa derivados de conductas graves que los órganos de control interno sometan a los Tribunales, solo en la etapa de resolución.

Es claro que, nos encontramos en un escenario completamente novedoso en el campo del Derecho Administrativo Disciplinario. Todos los que somos actores dentro del Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas locales, tenemos hoy la obligación y el deber de ejercer de manera responsable las nuevas atribuciones que nos confirieron. Somos a quienes nos confiaron la más alta responsabilidad en cuanto al juzgamiento de los servidores públicos que hayan cometido las conductas más graves en detrimento del servicio público, por lo que la asumimos con toda seriedad.

Estoy convencida que los resultados de este sistema, pronto estarán a la vista de la sociedad. Por ello tenemos una nueva y gran oportunidad para reivindicar la labor de las instituciones del Estado y retomar el camino de la legitimidad.

En esta época de cambios constantes en un mundo globalizado, se impone un imperativo de modernización a todas las democracias del mundo; el combate a la corrupción, no puede ser pasajero, debe ser un acto de convicción y compromiso permanente.

«Todos los que somos actores dentro del Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas locales, tenemos hoy la obligación y el deber de ejercer de manera responsable las nuevas atribuciones que nos confirieron. Somos a quienes nos confiaron la más alta responsabilidad en cuanto al juzgamiento de los servidores públicos que hayan cometido las conductas más graves en detrimento del servicio público, por lo que la asumimos con toda seriedad».

II. La Justicia Administrativa: Garante de los Derechos Humanos ante los actos de corrupción

La corrupción siempre implica una afectación directa a los derechos humanos; es claro que existe una relación directa o causal entre corrupción y violación de derechos humanos.

La corrupción afecta a los derechos humanos en su integralidad —civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales—, así como el derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y abre la brecha de la desigualdad.

Tiene un impacto gravísimo en el proceso democrático, en el derecho que tienen los individuos a la autonomía personal y en el derecho a la participación política para configurar el autogobierno colectivo; cuando las decisiones políticas dejan de tomarse atendiendo al interés general, el principio de la mayoría, como rector de la toma de decisiones democráticas, se desvanece el régimen democrático.

En la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción[3] se sostiene que:

> La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad-. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

La corrupción tiene múltiples causas y consecuencias, en su desarrollo participan numerosos actores, tanto estatales como entidades privadas y empresas, por ello requiere del fortalecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla con el fin de garantizar los derechos humanos.

Pone en riesgo a los ciudadanos, ya que los derechos fundamentales dependen de un sistema de reglas jurídicas aplicado con criterios de igualdad para ser protegidos adecuadamente. Los actos de corrupción pueden configurar violaciones de derechos (violación directa), o ser la causa que conduce a la violación (violación indirecta).

Ello sucede en todos los casos y se comprueba al constatar que cada acto corrupto representa una violación del derecho a la igualdad y no discriminación, así como vulneraciones a los Principios del Buen Gobierno formulados por NACIONES UNIDAS, cuyo contenido son, asimismo, derechos fundamentales que terminan siendo afectados.

En 2017, la Comisión Interamericana publicó la Resolución 1/17 sobre los Derechos Humanos y la

[3] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, preámbulo, párr. 1, disponible en [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/ Publications/Convention/08-50026_E.pdf], consultada en: 2019-10-10.

Lucha contra la Impunidad y la Corrupción, en la que afirmó que:

> La lucha contra la corrupción está indisolublemente ligada al ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad fomenta y perpetúa los actos de corrupción. Por lo tanto, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicar la corrupción es una obligación urgente para lograr un acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos[4].

Un Tribunal tiene como obligación fundamental otorgar respuestas concretas a través de la impartición de justicia, para afrontar estos retos y problemáticas, siempre teniendo en cuenta la dignidad humana. Su legitimidad hoy se evalúa a la luz de la vigencia efectiva de los derechos y libertades fundamentales.

Es claro que, el derecho de acceso a la justicia *lato sensu* —propio al Estado de Derecho— no se limita al acceso formal: también lo integran las garantías del debido proceso legal, y el fiel cumplimiento de la sentencia.

Los que integramos las Instituciones impartidoras de justicia en la Ciudad de México, hemos conseguido importantes cambios a favor de la garantía plena de los derechos de sus habitantes.

«Un Tribunal tiene como obligación fundamental otorgar respuestas concretas a través de la impartición de justicia, para afrontar estos retos y problemáticas, siempre teniendo en cuenta la dignidad humana. Su legitimidad hoy se evalúa a la luz de la vigencia efectiva de los derechos y libertades fundamentales.

Es claro que, el derecho de acceso a la justicia lato sensu — propio al Estado de Derecho— no se limita al acceso formal: también lo integran las garantías del debido proceso legal, y el fiel cumplimiento de la sentencia».

---

[4] COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Resolución 1/18, *Corrupción y Derechos Humanos.*

Esta eficacia protectora se reafirma con la aparición de los Sistemas Anticorrupción —tanto nacional como local—, ya que tienen la finalidad de prevenir y combatir la corrupción. Por ello, es fundamental la participación de los Tribunales de Justicia Administrativa, ya que, sin su actuación, los ciudadanos serían proclives a una permanente indefensión y las disposiciones constitucionales que operan como garantía de los derechos fundamentales carecerían de eficacia protectora.

Los Sistemas Anticorrupción procuran fortalecer las instituciones y las normas destinadas a tales funciones, así como regular el adecuado uso de los bienes y recursos públicos, además del desempeño moralmente plausible de las personas que ejercen la función pública.

El rol punitivo del Estado, con relación a la Corrupción —en la Ciudad de México, tomado como ejemplo—, se ejerce en dos niveles: el administrativo y el judicial–penal. El administrativo tiene, a su vez, dos expresiones: aquel que ejercen los organismos de control —como la Secretaría de la Contraloría y los Órganos Jurisdiccionales como el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. La actuación punitiva del Estado en el nivel administrativo se realiza en torno de faltas contra la función pública.

El actual derecho administrativo, al referirse al tema de la de la justicia administrativa, extiende su ámbito más allá de aquel que los autores denominan "el contencioso administrativo" y a la que se redujo durante más de medio siglo.

Los recursos administrativos no bastan para proteger eficientemente los intereses de los particulares, pues, aunque la administración pugna por controlar sus funciones es necesario establecer otros medios cuyo trámite y decisión competa a organismos ajenos a ella.

Los recursos son pues, una forma especial de impugnación de los actos administrativos que provocan una controversia que resuelve finalmente una de las partes: la administración pública.

En nuestra legislación hay una amplísima gama de recursos y su regulación no obedece a patrones; cada uno recibe de nuestras leyes tratamiento, desarrollo y hasta nombre distinto, a pesar de que en el fondo son análogos.

Si la administración pública es siempre actividad jurídica, en sus actos deben llevar los valores de justicia, equidad, moralidad, como cumplimiento de la legalidad. La administración no debe ser injusta, no debe ser arbitraria y no debe ser inmoral.

El Estado moderno, para cumplir con estos principios, ha creado una función específica: la actividad de control. Este control jurídico se desenvuelve por intermedio de la actividad consultiva, asesora o de

ajuste oficioso, que se ejerce como auto-tutela sobre los actos administrativos. Se trata de un control realizado oficiosamente por la Administración pública.

MERKL[5], afirma que el control jurisdiccional:

> … representa el medio técnico, jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos dependientes a la fiscalización de órganos independientes; ofreciendo así, la oportunidad para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo perturbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los funcionarios administrativos.

«El trabajo de los tribunales administrativos tiene que ver con que todo funcione correctamente para que haya mejores servicios públicos, por lo cual siempre conlleva el dilema de si se deben proteger los derechos fundamentales en el marco constitucional, o hacer prevalecer cuestiones relacionadas con el interés público».

Nuestro sistema constitucional está organizado de tal manera que cualquier acto que es lesivo a un particular por actos de la administración pública, puede desembocar al conocimiento de los tribunales a instancia de los interesados.

La justicia administrativa se está convirtiendo en una de las piezas relevantes del sistema, pues serán los tribunales de justicia administrativos los encargados de la revisión y substanciación de los juicios por faltas graves cometidas no solo por los servidores públicos sino también por los particulares.

El trabajo de los tribunales administrativos tiene que ver con que todo funcione correctamente para que haya mejores servicios públicos, por lo cual siempre conlleva el dilema de si se deben proteger los derechos fundamentales en el marco constitucional, o hacer prevalecer cuestiones relacionadas con el interés público.

La jurisdicción administrativa procede, de dos reglas de separación: de la que impide a tribunales judiciales a intervenir en la administración y de la que separa la administración activa de la administración contenciosa.

El sistema de los Tribunales Administrativos se basa en una interpretación especial al principio de separación de Poderes, a saber: que

[5] ROBLES, G. «Adolf Merkl» en Domingo Rafael, (ed) *Juristas Universales* IV, Marcial Pons, Madrid Barcelona 2004, pp. 222-224.

para que ese principio quede respetado basta que la función jurisdiccional no se ejercite ni por el legislador, ni por el administrador y que, por tanto, no hay inconveniente en establecer una jerarquía de tribunales, con tal de que esté separada del Poder Judicial y del Administrativo.

Ese mismo sistema de la jurisdicción administrativa se funda en la separación de Poderes, se logra más eficazmente al momento en que al Poder Judicial se le prohíbe intervenir en las funciones del Poder Administrativo.

El Constituyente Permanente y el legislador ordinario han depositado una gran responsabilidad en los Tribunales de Justicia Administrativa al dotarles de la atribución de garantizar los derechos de los particulares frente a los órganos encargados de la función administrativa.

El Estado de Derecho se sustenta en dos aspectos fundamentales de la vida democrática de un país: a) la sujeción de la actividad estatal a las disposiciones y normas que conforman el ordenamiento jurídico, y b) el respeto de los derechos humanos. En este marco, los Tribunales de Justicia Administrativa ha contribuido a la vigencia del estado de derecho en ambos aspectos:

i) Al ordenamiento jurídico, a través del control de la regularidad de los actos y resoluciones dictadas en el ámbito de la función administrativa, obteniendo además resultados sumamente positivos al momento de someter a consideración del Poder Judicial de la Federación sus sentencias, ya sea en amparo directo o a través del recurso de revisión.

ii) Al respeto de los derechos de los particulares, pues en los casos que así acontece, la revocación de los actos o resoluciones dictadas por los órganos encargados de la función administrativa, se traduce necesariamente en el resarcimiento de la esfera jurídica del accionante y en el restablecimiento de la regularidad del ordenamiento jurídico, cuestión que indudablemente contribuye a la vigencia del Estado de derecho.

«El Estado de Derecho se sustenta en dos aspectos fundamentales de la vida democrática de un país: a) la sujeción de la actividad estatal a las disposiciones y normas que conforman el ordenamiento jurídico, y b) el respeto de los derechos humanos. En este marco, los Tribunales de Justicia Administrativa ha contribuido a la vigencia del estado de derecho en ambos aspectos».

Conclusiones

Con base en lo anterior, los Tribunales de Justicia Administrativa contribuyen con la vigencia del ordenamiento jurídico, a través de la emisión de resoluciones dictadas en un espacio de total autonomía, las cuales brindan seguridad y certeza a los gobernados y a las autoridades encargadas de la función administrativa. Además, el Tribunal también garantiza una tutela judicial pronta y eficaz, por supuesto, sin dejar de reconocer las limitaciones y complicaciones que el propio sistema jurídico nos impone.

Con la participación del Tribunal de Justicia Administrativa como ente sancionador de probables actos de corrupción de servidores públicos y particulares, se avanza hacia el fortalecimiento del marco legal de los derechos humanos sociales, ya que como hemos sostenido a lo largo de éste artículo la corrupción viola los derechos humanos.

La corrupción y la mala administración son inconsistentes con el imperio de la ley y los valores fundamentales de nuestra Constitución, socavan el compromiso constitucional hacia la dignidad humana y el logro de la igualdad y el avance de los derechos humanos y las libertades.

«Con la participación del Tribunal de Justicia Administrativa como ente sancionador de probables actos de corrupción de servidores públicos y particulares, se avanza hacia el fortalecimiento del marco legal de los derechos humanos sociales, ya que como hemos sostenido a lo largo de éste artículo la corrupción viola los derechos humanos».

Fuentes consultadas

Bibliografía

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *Índice de Competitividad Internacional. La Corrupción en México; Transamos y no Avanzamos*, México 2015, disponible en: [http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-competitividad-internacional-2015-la-corrupcion-en-mexico-transamos-y-no-avanzamos/], consultada en: 2019-10-10.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto*

Gubernamental (ENCIG), México 2015, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.pdf], consultada en: 2019-08-15.

ROBLES, G. «Adolf Merkl» en Domingo Rafael, (ed) *Juristas Universales* IV, Marcial Pons, Madrid Barcelona 2004.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Legislación Internacional

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Resolución 1/18, *Corrupción y Derechos Humanos.*

LA APLICACIÓN DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL PROCEDIMIENTO RESARCITORIO

Gaspar PAULÍN CARMONA*

«La presunción de inocencia no es sólo es garantía de libertad y de verdad, sino también una garantía de seguridad o si se quiere de defensa social; de esa seguridad específica ofrecida por el Estado de Derecho y que se expresa en la confianza de los ciudadanos en la justicia; y de esa específica defensa que se ofrece a éstos frente al arbitrio punitivo».
Luigi FERRAJOLI[1].

SUMARIO: Introducción; **I.** Concepción filosófica y teológica de la presunción de inocencia; **II.** Naturaleza jurídica de la presunción de inocencia; **III.** El procedimiento resarcitorio; **IV.** Aplicación de la presunción de inocencia en el procedimiento resarcitorio

Introducción

La tensión actual en el combate a la corrupción y la preservación de los derechos humanos es una realidad que se presenta cotidianamente en cualquier sociedad y, especialmente, en la de nuestro país, en virtud de que el Estado busca hacer más transparente, eficiente y eficaz la prestación de los servicios públicos, así como lograr el mejor aprovechamiento de sus bienes patrimoniales, mediante acciones preventivas y represivas de aquellos actos u omisiones que se apartan de esos fines consustanciales a su esencia orgánica; y simultáneamente, está obligado a poner en el centro de las políticas públicas al ser humano, a la persona, que hoy más que nunca está ávida del reconocimiento a su dignidad y, por ende, de que se respeten

---

* Magistrado adscrito al Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Las ideas expresadas en estas líneas son a título personal y como parte de un ejercicio académico que goza de la libertad de pensamiento crítico y constructivo, sin que en modo alguno sean en representación del Poder Judicial de la Federación, del cual orgullosamente formo parte, pero en modo alguno en calidad de la postura institucional que se cristaliza en cada una de las decisiones jurisdiccionales que sus titulares emiten con plena independencia y autonomía.

[1] FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal,* trad. de Perfecto Andrés y otros, Editorial Trotta, Madrid 1998 (reimp.) p. 373. Citado por HERRERA PÉREZ, Alberto, *El derecho a la presunción de inocencia,* Editorial Porrúa, México 2012, p. 2.

todos los derechos que derivan de ella en aquellos casos en los cuales se le somete a un procedimiento o juicio.

Este proceso es natural en la consolidación del Estado democrático de Derecho en una sociedad moderna que anhela encontrar el punto de unión entre el debido proceso legal y la actuación punitiva de la autoridad. Entre ambos no existe una separación irreconciliable como se ha presentado en muchas ocasiones en discursos; sino por el contrario, en realidad son dos caras de la misma moneda, porque su relación es indisoluble y necesaria para gozar de un estado de certidumbre en la actuación de todos los que intervienen en la prestación de bienes y servicios públicos, es decir, de los servidores públicos y de particulares que, de una u otra manera, ejercen recursos de la Hacienda estatal, a fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en el desempeño. De lo que se sigue que es indispensable que el Derecho y sus operadores tiendan puentes de entendimiento y no caminos que los separen.

En este contexto se pone de relieve de manera preponderante la presunción de inocencia, como una institución protectora que gozan los gobernados cuando están sujetos a los procesos jurídicos que se instauran en nuestro sistema jurídico en la lucha contra la corrupción. La importancia que cobra, sin lugar a dudas, está adquiriendo un peso específico esencial en la etapa previa a la imposición de las sanciones que las autoridades administrativas tienen a su alcance en los ordenamientos jurídicos vigentes, al lado por supuesto del Derecho Penal, porque en esta disciplina jurídica se ha desarrollado de manera más profunda y amplia las diversas formas en las cuales se aplica para obtener resoluciones o sentencias justas.

De ahí que la finalidad de estas líneas es presentar un esbozo de la naturaleza y fundamentos propios de la presunción de inocencia y su vigencia en los procedimientos disciplinarios, para concentrarnos en el procedimiento resarcitorio que se prevé en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, a fin de concluir si existe el deber de las autoridades de tomarlo en cuneta durante la substanciación de los procedimientos relativos. Con independencia de que, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresamente determine su criterio habida cuenta que aún no se pronuncia al respecto, de tal modo que los juzgadores tendremos la oportunidad de seguir construyendo la estructura jurídica que sustente su materialización en el sistema anticorrupción, o en su caso, atenuar su observación partiendo de la base que en la materia administrativa existen ciertos rasgos comunes con la materia penal que permiten retomar los avances que la doctrina, criterios judiciales y normas punitivas han logrado.

La trascendencia de la figura jurídica de la presunción de la inocencia en nuestro sistema jurídico no se concentra en el ámbito del Derecho Penal, sino que se extiende en general, a todas aquellas ramas en las cuales el Estado actúa de manera disciplinaria, es decir, cuando es necesario reprimir y sancionar todos aquellos actos que se cometen en detrimento de las tareas estatales que se tienen para mejorar las condiciones de la sociedad, de la población. Lamentablemente esta faceta es una expresión punitiva que también forma parte de la última razón del Derecho Administrativo, que de suyo no pretende erigirse en un verdugo —valga la expresión—, de aquellos que se apartan de los valores, principios y reglas de quienes servimos a la sociedad, pero se torna necesaria su presencia para ser un factor de inhibición de conductas lesivas a la sociedad, a sus integrantes; motivo más que suficiente para poner en práctica el respeto a los derechos humanos a través de la presunción de inocencia de quienes son sujetos de procedimientos en los cuales existe la posibilidad de afectar su esfera de derechos, su honorabilidad, crédito, imagen, patrimonio y la expectativa de continuar prestando sus servicios en el futuro.

El propósito de estas reflexiones es aproximarnos a la naturaleza y efectos de la presunción de inocencia, así como del procedimiento resarcitorio, por ser aquella herramienta procesal que tiene a su alcance el Estado en nuestro régimen jurídico para recuperar el patrimonio que resultó afectado por la irregularidad en el desempeño de los servidores públicos, de manera íntegra y sin pérdida por la falta de su exacta aplicación en el periodo del tiempo que transcurre entre la comisión de la falta y su entero, ejercicio que se lleva a cabo observando reglas de actualización de ese numerario, para formar una convicción propia y concluir si se debe aplicar o no en favor de los gobernados.

Ahora me corresponde agradecer sobremanera la invitación del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, a través del señor Consejero Jorge Martínez Arreguín, así como de la licenciada Paola Arízaga Castro, Directora Editorial de esta destacada revista especializada en temas jurídicos, para contribuir académicamente en este volumen, esperando lograr que el lector forme su propia visión de la presunción de inocencia como pilar en los procesos resarcitorios. Enhorabuena por este notable esfuerzo institucional por consolidar una cultura jurídica en el foro especializado que permita tener mejores elementos de juicio para aplicarlos en la actividad cotidiana que realizan, en beneficio de la sociedad que reclama procesos más justos, eficaces y eficientes.

I. Concepción filosófica y teológica de la presunción de inocencia

La evolución de las técnicas y la tecnología ha traído consigo una compleja red de relaciones culturales, políticas, sociales y económicas que ha transformado al Estado y sus órganos, así como la interacción que tienen con la sociedad. El Derecho tampoco escapa a esta realidad, y por ende, requiere transformarse de manera permanente para adaptarse a nuevas formas de convivencia entre las personas, así como entre ellas y las autoridades, las cuales requieren brindar servicios públicos de una manera más eficiente, eficaz y especializada, lo cual exige un Derecho Administrativo moderno alejado de aspectos tradicionales de organización y funcionamiento, lo que de suyo llama a tener otras estructuras internas que lleven a cabo esas tareas novedosas, como lo son los órganos constitucionales autónomos, o bien, las empresas productivas del Estado.

Hoy más que nunca en el centro de la actividad de los órganos del Estado, se sitúa respetar la dignidad de la persona por ser la premisa esencial de los derechos humanos que reconocen los instrumentos internacionales de los cuales México forma parte, y la propia Constitución Federal. Motivo más que suficiente para entender la forma en la cual opera la presunción de inocencia en nuestra sociedad y, por supuesto, en los operadores jurídicos en los procesos en los que intervienen, más allá del enfoque legal.

«… la aplicación de la presunción de inocencia está sustentada en la visión que se tiene de nuestros semejantes, con independencia de las previsiones de las normas jurídicas, habida cuenta que es la asignación de la credibilidad la que permite aceptar que, por su naturaleza y fin, el Estado está obligado a reconocer que previamente a la instauración de cualquier procedimiento punitivo las personas están exentas de cualquier responsabilidad porque actúan de buena fe».

En consecuencia, es evidente que la aplicación de la presunción de inocencia está sustentada en la visión que se tiene de nuestros semejantes, con independencia de las previsiones de las normas jurídicas, habida cuenta que es la asignación de la credibilidad la que permite aceptar que, por su naturaleza y fin, el Estado está obligado a reconocer que previamente a la instauración de cualquier procedimiento punitivo las personas están exentas de cualquier responsabilidad porque actúan de buena fe. De lo contrario, tomar en cuenta que el ser humano al realizar los actos que se estiman reprochables, actúa por su condición de manera dolosa o de mala fe, implica restarle o negar confianza en sus determinaciones; de ahí que la presunción de inocencia se destierra en su aplicación y, por ende, conduce a concluir que los órganos estatales no tienen la obligación de observarla.

Es así como se pone de relieve que la formación propia e individual de las autoridades administrativas, así como de los juzgadores que actúan en la tramitación y resolución de los procedimientos, así como de los juicios en los cuales dirimen cualquier conflicto jurídico, tiene una carga cultural y emocional, de igual o mayor fuerza que su capacitación o especialización jurídica para resolver los litigios que se someten a su jurisdicción. Son factores que de manera silenciosa permean en sus actos y decisiones, aunque cabe señalar, en todo momento se contiene bajo dos reglas de enjuiciamiento básicas: por la prudencia y la razonabilidad, elementos que en el momento de dictar sus determinaciones se toman en cuenta a fin de explicar los motivos por los cuales se resuelve en un sentido determinado y no en otro.

A su vez, la sociedad en la cual están inscritos los juzgadores, también presenta una concepción colectiva que ciertamente está desprovista de esas formalidades metodológicas y técnicas, pero que sin lugar a dudas posee concepciones de carácter cultural y religioso que permite calificar de manera sumaria la responsabilidad que se reprocha a los servidores públicos —y en general en cualquier proceso—; lo que conlleva a que aun de manera previa a su tramitación, se tiene un juicio propio de los servidores públicos, porque precisamente no se asume un compromiso individual, delimitado y específico frente a terceros, o bien, ante la norma jurídica[2].

[2] … Quizá por ello, hoy día la interpretación del derecho fundamental a la presunción de inocencia sigue estando de máxima actualidad, pues sucede que las más relevantes violaciones de la presunción de inocencia vienen de la mano de los fenómenos que conocemos como «juicios paralelos», que producen daños y lesiones en los derechos fundamentales de los individuos

> (…) El motivo por el cual los usos, prácticas y costumbres suelen anular la presunción de inocencia reside en que de acuerdo con muchos preceptos religiosos todos los seres humanos están por principio en el pecado, a raíz de la caída. El problema que esta representación entraña es que, en primer lugar, no admite la inocencia (lo cual puede hacer que alguien bajo influencia religiosa no crea posible esa inocencia). En segundo lugar, considera que todo el mundo tiene algún pecado que admitir o confesar, por lo que incluso no importa "cambiar a un pecador por otro", como sucede en Presunto culpable (en este caso, el "pecado de la pobreza"). En tercer lugar, la condena ha tenido lugar de antemano, por lo que, como en el filme, incluso todo el procedimiento jurídico parece secundario, y no le queda al condenado más que "enfrentar el destino" (incluso si fue obra de una jugarreta humana). (…) En México no escasean las expresiones hechas para recordar que todo el mundo tiene supuestamente de antemano alguna culpa, lo que arriesga con convertirse en que todos son potencialmente "sospechosos": desde el "todos tienen cola que les pisen" hasta "el que esté libre de pecado, que tire la primera piedra. ….[3].

Lo anterior pone de manifiesto que, en nuestra idiosincrasia, en principio, y sin que exista un juicio que cumpla con todas las formalidades y condiciones mínimas que den lugar a una sentencia jurídica válida, todos somos potencialmente culpables gracias a la corriente filosófica y religiosa que se ha asume en las raíces más hondas del catolicismo como

---

(intimidad, propia imagen, honor, etc.) sin que en ningún caso medie proceso justo o intervención garantista del juez. … Los juicios mediáticos o juicios paralelos son en sí mismos una forma de enjuiciamiento público de conductas socialmente reprobables, que se celebran al margen del exclusivo y excluyente poder jurisdiccional del Estado (art. 117 CE).

"Hay consenso en definirlos como la consecuencia de un ejercicio adulterado de la libertad de expresión e información sobre lo que ocurre cuando se administra justicia, cuando se está resolviendo casos de especial relevancia o de especial trascendencia social. Afectan a personas públicamente relevantes por su circunstancia personal o profesional, o por la naturaleza de la causa que se enjuicia."

OVEJERO PUENTE, Ana María, *Protección del Derecho a la Presunción de Inocencia*, disponible en: [http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/20913/17387. 2017], consultada en: 2019-11-02.

[3] CUEVA PERUS, Marcos Agustín, *País formal, país real: problemas sociales de la presunción de inocencia en México*, p. 96. La revista digital citada forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM disponible en: [www.jurídicas.unam.mx], consultada en: 2019-10-31.

creencia predominante en nuestro país.

«…la doctrina ha proporcionado reglas específicas que deben cumplirse por los juzgadores cuando ponen fin a un litigio, siendo que con ellas se construye un estándar de evaluación metodológico para verificar si sus decisiones, no solamente están apegadas a las normas jurídicas que en materia de responsabilidades administrativas o resarcimiento que instaura el Estado se cumplen —o en cualquier otra materia—, sino que además deben guardar una total uniformidad en el criterio que se asume de una manera extrajurídica».

Es así como la fuerza de la Filosofía y la Teología que cada uno de nosotros asumimos a partir de nuestra infancia y que durante toda nuestra existencia, si bien es cierto se modifican y en algunos casos cambian, cualquiera que sea el rumbo y orientación que asumamos; no menos exacto lo es que nos acompañan en todos y cada uno de nuestros pensamientos, emociones, y por supuesto, de nuestros actos de una manera involuntaria que repercuten en la valoración no solo de las ideas, sino de los actos o hechos que llevamos a cabo porque asumimos si la persona previamente es culpable o no ya sea por el simple hecho de serlo o bien por lo que hace, e inclusive por las circunstancias que le rodearon cuando se cometió un determinado evento. Ello se refleja precisamente en la opinión social que se da cuando un servidor público está sujeto al escrutinio de la opinión pública en aquellos procesos que se difunden con calificativos hacia los involucrados ya sea señalando que se estima su inocencia o, en la mayoría de los casos que es responsable de lo que se le atribuye por parte de los órganos de gobierno, independientemente de que se tomen en cuenta las pruebas que obran en los procesos administrativos o judiciales, lo cual implica que desde ese momento se coloca en un plano desfavorable a los servidores públicos, porque aun cuando se obtenga en su caso la declaratoria de nulidad de la sanción impuesta, el descrédito que

obtuvo de manera permanente ante la sociedad por los medios de comunicación que dieron a conocer los hechos —tergiversados, fragmentados o reales—, son irreparables porque en modo alguno se logra restituir plenamente la imagen honorable de la persona en su totalidad, lo que ciertamente trastoca la fuente de cualquier derecho humano: la dignidad.

> (…) En estas circunstancias no es posible la presunción de inocencia —en la conciencia privada y en público—; poco importan las pruebas porque "siempre se pueden encontrar". Reales o fabricadas, existen para confirmar el pecado. Dicho en otros términos, mientras no se ha secularizado del todo, la sociedad funciona sobre la base, no de pruebas (y sentencias jurídicas de valor legal), aunque existan en el papel, sino sobre la base de condenas a priori con una connotación fuertemente religiosa y sin que importe mucho la evidencia, puesto que ya está dada en el pecado[4].

Por tanto, el impacto de la verdad de los hechos que se ocasionan los denominados juicios paralelos que la sociedad resuelve, conlleva a los operadores jurídicos a enfrentar una realidad que tiene expansión súbita y profunda en los medios de comunicación y en especial en las redes digitales a las que tienen acceso los administradores e impartidores de justicia, quienes en esas circunstancias están más expuestos al descrédito de sus decisiones en caso de que no coincidan con ese sentimiento generalizado respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, de su culpabilidad que se ha prejuzgado. Es quizá el reto más relevante de la época moderna al cual se debe enfrentar la impartición de justicia, en la cual se pretende solucionar muchos de los conflictos que socialmente la política encauza para justificar sus actos de gobierno, y que rebasan los fines de esta aportación, sin embargo se toma en cuenta porque se difumina con la materialización de los principios y valores rectores del quehacer jurisdiccional de los juzgadores, a saber: la legalidad, honradez lealtad, eficiencia, independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia[5].

Observando la premisa que antecede en los juzgadores, su legitimación se concentra en la justificación de sus sentencias, porque

[4] *Ibídem*., p. 109.

[5] *Víd*. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, México 2004. Así como el artículo 108, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

es en ese momento en el cual asentará los motivos que dan soporte al sentido de sus determinaciones, y más allá de los requisitos formales que se derivan del artículo 16 de la Constitución Federal, porque no bastaría en expresar todas aquellas razones que legalmente satisfagan el aspecto de la lógica formal de la adecuación con la norma, ya sea porque existe una correcta aplicación de su texto, o bien, porque se desarrolla el método de interpretación que se eligió para solucionar el caso concreto cuando los preceptos legales requieren esclarecer su contenido y alcance.

Por consiguiente, la argumentación jurídica en la toma de decisiones de cualquiera de las autoridades que intervienen en los procedimientos disciplinarios y resarcitorios, y en especial, de los órganos jurisdiccionales, requieren cumplir con requisitos propios de lo razonable y la razonabilidad, entendiendo en términos generales que la segunda es una herramienta subsidiaria cuando fallan los criterios de racionalidad porque precisamente existe una insuficiencia de criterios lógico-formales que resultan insuficientes para la resolución de un caso y que de manera enunciativa se traducen en los siguientes:

a) **Principio de universalidad o de justicia formal** que establece que los casos iguales han de tratarse de la misma manera, o sea, que impide el uso de criterios ad hoc, válidos para una sola ocasión, obligando a actuar con criterios necesariamente aplicables también en todos los casos idénticos o sustancialmente semejantes.

b) **Principio de la consistencia**, según el cual, las decisiones han de basarse en premisas normativas y fácticas que no entren en contradicción con normas válidamente establecidas o con la información fáctica disponible.

c) **Principio de coherencia**, según el cual, las normas deben poder subsumirse bajo principios generales o valores que resulten aceptables en el sentido de que configuren una forma de vida satisfactoria (coherencia normativa), mientras que los hechos no comprobados mediante prueba directa deben resultar compatibles con los otros hechos aceptados como probados y deben poder explicarse de acuerdo con los principios y leyes que rigen el mundo fenoménico (coherencia narrativa)[6].

Como podrá apreciarse, la doctrina ha proporcionado reglas específicas que deben cumplirse por los juzgadores cuando ponen fin a un litigio, siendo que con ellas se construye un estándar de evaluación metodológico para verificar si sus

[6] NIETO, Alejandro, *El arbitrio judicial*, Ed. Ariel S.A., Barcelona-España, 2000, p. 329 y 330. El autor recaba estas reglas que deben de cumplirse para considerar que una decisión judicial es razonable de Manuel ATIENZA.

decisiones, no solamente están apegadas a las normas jurídicas que en materia de responsabilidades administrativas o resarcimiento que instaura el Estado se cumplen —o en cualquier otra materia—, sino que además deben guardar una total uniformidad en el criterio que se asume de una manera extrajurídica; es decir, que pueda objetivamente vislumbrarse si esa determinación está contaminada de factores externos que influyen en el sentido de una manera preponderante de tal suerte que no se pierda la objetividad e imparcialidad que les caracterizan.

Por consiguiente, es inconcuso el test que se realice a las sentencias debe advertir que las emociones o influencias externas a las que están sometidas esas determinaciones, si bien es cierto pueden reflejarse en ella; también lo es que el peso específico que deben asignársele para dar sustento al sentido correspondiente, no debe ser el suficiente para emitir un fallo ausente de razonabilidad.

Precisamente dada su trascendencia es conveniente considerar que en todo caso una sentencia es racional si puede ser justificada racionalmente, es decir acorde a la propia naturaleza del ser humano, de tal modo que la lógica formal no es un instrumento exclusivo para analizar si el juzgador de manera objetiva e imparcial se está conduciendo frente a las partes y si se me permite la expresión, frente al propio Derecho, porque de ninguna manera está facultado para soslayar su aplicación aun cuando la presión social o mediática que se da en los denominados juicios paralelos, permean en su actividad cotidiana. Para ello, es menester traer a colación que una decisión que se ajusta a criterios de razonabilidad son los siguientes:

> 1) respeta las reglas de la lógica deductiva, en el sentido de que en su fundamentación no se contienen errores lógicos; 2) respeta los principios de racionalidad práctica (respeto a principios como los de consistencia eficiencia, relevancia, coherencia, generalización y sinceridad); 3) no elude la utilización, como premisa, de alguna fuente de Derecho de carácter vinculante, y 4) no utiliza como elementos decisivos de fundamentación criterios éticos, políticos, etc., no previstos específicamente por el Ordenamiento jurídico». La decisión racional puede considerarse óptima, aunque a veces sucede que resulta insuficiente o, mejor dicho, que los criterios estrictamente racionales no bastan para justificar la adopción de una decisión, por lo que resulta desaconsejable su aplicación; algo que puede suceder cuando, concurriendo varios contradictorios, se bloquean recíprocamente de tal manera que no se puede tomar decisión alguna o no se puede justificar debidamente la adoptada; y

también cuando se llega a resultados inaceptables[7].

Aquí cabe subrayar que: «… No basta con jurar o prometer acatamiento a la Constitución para tener convicciones democráticas. Es necesario integrar, en la vida de cada uno, los sentimientos, los principios y los valores que deben estar presentes en la aplicación de la ley»[8]. Esa es la guía que nos dirige no sólo a los servidores públicos, sino sobremanera a los juzgadores porque la toma de decisiones en aquellos procedimientos en los cuales se someten a escrutinio sus actos y omisiones, a fin de determinar sobre la imposición de sanciones, o en el caso que nos ocupa del resarcimiento reclamado por el Estado, deberá estar inmersa en esos pilares objetivos y de manera accesoria de los subjetivos, es decir, con inteligencia emocional aplicada con las normas convencionales, constitucionales y legales que respeten los derechos humanos de las personas.

De tal manera que válidamente podemos afirmar que «… *Las decisiones irracionales, según esto, no son necesariamente resultado de una voluntad humana caprichosa e inmotivada, sino que obedecen a impulsos humanos, más o menos respetables, pero perfectamente identificables —miedo, cólera, venganza y, sobre todo, error*—que se compaginan, o no, con las reglas de la racionalidad jurídico-filosófica que acaban de ser descritas. No hay que confundir, por tanto, irracionalidad con ausencia de causación, ya que toda irracionalidad trae una causa (aunque no sea legal) que puede ser explicitada, aunque sea por definición una causa no racional. … *En otras palabras, la irracionalidad sólo es jurídicamente trascendente si es relevante para el fallo*»[9].

---

[7] Por lo anterior —sigue diciendo (97)—, «cabría distinguir diversos motivos de inaceptabilidad: *a)* Podría darse, por ejemplo, una contradicción entre los resultados que produciría la adopción de la decisión y los objetivos o metas que pretende perseguir el propio sistema jurídico; la adopción en tal caso de una decisión estrictamente racional significaría comportarse de una manera puramente ritualista. *b)* Podría ser también que se produjere una contradicción entre los resultados de la decisión y valores o fines sociales no contemplados en el sistema jurídico o que, directamente, son contradictorios con los que incorpora el sistema jurídico. *c)* En fin, otra posibilidad, quizás la más frecuente, es que el sistema incorpore valores que resulten en contradicción entre sí o al menos que no se puedan armonizar fácilmente. *Ibídem*., pp. 344 y 345.

[8] MARTÍN PALLÍN, José Antonio, *¿Para qué servimos los jueces?*, Ed. Catarata, Madrid-España 2010, p. 88.

[9] NIETO, Alejandro, *Op. Cit*. pp. 331 y 333. El autor citado pone de manifiesto que: «Esta tesis evoca manifiestamente la técnica inglesa de control basada en las *relevant and irrelevant corisiderations* que, aunque aplicada originariamente para los actos administrativos, vale también para las decisiones judiciales. De acuerdo con ello, el Tribunal examina si la decisión ha

El desarrollo de las ideas en las cuales se ha abandonado la concepción de la persona que, por su mera condición, actúa de mala fe o con dolo, ha dado pauta en aceptar que naturalmente es bueno, probo, honesto, ajeno a la culpabilidad o a la responsabilidad negativa que la norma sanciona.

> ... Bajo el régimen inquisitivo de orientación religiosa dominaba la defensa de la fe; bajo el sistema acusatorio moderno prevalece la observancia de la justicia, asociada al respeto a los derechos del individuo, que ciertamente no contraría la seguridad colectiva. De ahí que rija el principio de inocencia y que éste influya en la definición de las instituciones procesales y en la conducción del enjuiciamiento[10].

Por ello, la construcción legislativa y aplicación normativa de los derechos humanos en el Estado democrático de Derecho ha reconocido esta cualidad propia de la dignidad del ser humano y la fortalece con su reconocimiento en los procesos en los cuales los actos de autoridad inciden de una manera más drástica en la esfera de derechos de los gobernados, por aplicar sanciones más graves, como lo es el Derecho Penal o el Derecho Administrativo disciplinario, claro está sin perjuicio de que en otras disciplinas también deberá observarse.

«… es indispensable asentar que la presunción de inocencia no es una institución propia o exclusiva del ámbito del Derecho Penal, como de manera general se entiende, habida cuenta que se ha extendido su aplicación en ciertas disciplinas legales que también son expresión de la faceta represiva de Derecho Administrativo, materializándose en el disciplinario, que a su vez comprende otras ramas legales en las cuales se busca inhibir los actos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos preveía, así como la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos».

---

sido tomada teniendo en cuenta todos los datos relevantes y sin dejarse influir por los irrelevantes. De no ser así, se anula la decisión por la irracionalidad del proceso (intelectual) seguido al entender —y aquí está la clave— que no es *ajustada a Derecho*. Nótese, por tanto, que, en contra de lo que suele decirse, es control de Derecho, no de mera racionalidad porque no basta que se hayan marginado datos relevantes (o atendiendo datos irrelevantes) sino que es preciso que esa irregularidad (irracionalidad) esté jurídicamente impuesta».

[10] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La corte interamericana de derechos humanos*, Ed. Porrúa, México 2007, p. 369.

II. Naturaleza jurídica de la presunción de inocencia

Ahora, a fin conocer el contenido y alcance de la presunción de inocencia, es menester acudir a los elementos teóricos que en el Derecho los operadores jurídicos le han atribuido, para aplicarla en los casos que tienen a su cargo, para tutelar efectivamente los derechos humanos de las personas cuando están involucradas en procedimientos punitivos que instaura el Estado. En principio, es indispensable asentar que la presunción de inocencia no es una institución propia o exclusiva del ámbito del Derecho Penal, como de manera general se entiende, habida cuenta que se ha extendido su aplicación en ciertas disciplinas legales que también son expresión de la faceta represiva de Derecho Administrativo, materializándose en el disciplinario, que a su vez comprende otras ramas legales en las cuales se busca inhibir los actos que la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público*s preveía, así como la *Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos*[11].

Para ello en principio es menester puntualizar los rasgos generales de la presunción que proviene de latín *praesuntio,* que es la acción y efecto de presumir, de sospechar, conjeturar, juzgar por inducción, legalmente se concibe como la consecuencia que la norma jurídica, o el propio operador jurídico deducen de un hecho conocido para averiguar le existencia o necesidad de otro que se desconoce. Existen presunciones legales y humanas, las primeras son aquellas que de manera expresa está prevista en el propio texto normativo; en tanto que las segundas son las que de manera tácita se derivan de su texto[12]. A su vez, las presunciones

[11] Ambos ordenamientos están vigentes en nuestro orden jurídico porque existen dado el régimen de transición que existe por la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción, siendo que en términos generales los procedimientos que se iniciaron en el momento en el cual no entraba en vigor la *Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, deberán continuar aplicándose las reglas de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, tal como incluso se ha delimitado en la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/157 A (10a.), de la Décima Época, sostenida por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, viernes 25 de octubre de 2019, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2020920, bajo el rubro: «RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS)».

[12] *Cfr. Et al.* ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de

legales se dividen así: « … Las presunciones legales son de dos tipos. Si la conclusión del legislador es inevitable y no puede ser modificada en ningún caso, se dice que la presunción legal es iuris et de iure. Si por el contrario la conclusión colocada por el legislador puede ser enervada por prueba en contrario, entonces nos encontramos ante una presunción legal *iuris tantum*»[13].

> (…) Proposición Jurídica por la que la ley recoge un hecho prejurídico determinado y le asocia una consecuencia jurídica diferente de aquel, con el que únicamente guarda una relación de proximidad o probabilidad. Con ello se consigue que a un determinado hecho se le atribuyan consecuencias jurídicas diferentes a la que según su naturaleza le correspondería, existiendo únicamente un vínculo de probabilidad entre ambas. El concepto de presunción se diferencia del de ficción, por lo que esa relación de probabilidad desaparece y se asignan consecuencias jurídicas determinadas a hechos con los que no guarda ningún vínculo[14].

Sin lugar a dudas que el Derecho Penal es la rama jurídica que más ha avanzado en el desarrollo de la presunción de inocencia en dos ámbitos que necesariamente deben unirse en la resolución de los litigios, ya que por un lado la teoría ha señalado que es una figura dinámica y multifacética que toma diversas variables en función del modelo de Política Criminológica que el Estado asume[15]; así como en la práctica judicial que ha materializado en sus

Investigaciones Jurídicas, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo V, México 2004, p. 732. Pérez Duarte y NOROÑA, Alicia Elena.

[13] FALCÓN M., Enrique, *Tratado de la prueba*, Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma SRL, Tomo II, Buenos Aires, Argentina 2003, p. 453.

[14] PALÉS, Marisol (Dir.), *Diccionario Jurídico Espasa*, Ed. Espasa, Madrid-España 2001, p. 1157.

[15] «En el proceso penal moderno se distingue entre el modelo de control social del delito (*crime control model*) y el modelo del debido proceso (*due process model*), caracterizándose el primero por la presunción de culpabilidad del sospechoso y considerar los derecho procesales un mal necesario; y el segundo, por la presunción de inocencia del imputado, por estimar los derechos de éste, cosustanciales al derecho procesal y, por tanto, irrenunciables por el individuo a quien el Estado garantiza tales derechos a través de una tutela judicial efectiva. De tal suerte, la presunción de inocencia, como se mencionó, no sólo debe ser una garantía procesa, sino un principio de los sistemas democráticos que limitan el monopolio legítimo de la fuerza, en donde sus sistemas penales deben garantizar mecanismos de defensa que permitan demostrar la inocencia de los acusados». AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, *Presunción de inocencia derecho humano en el sistema penal acusatorio,* Instituto de la Judicatura Federal, Serie Monografías, México 2015, p. 29.

decisiones diversos criterios que han solventado los espacios o lagunas normativas que permiten optar por considerar que la persona está exenta de responsabilidad.

«En la actualidad del concepto de presunción de inocencia ha sido claramente reconocido bajo parámetros del Derecho Internacional de los derechos humanos; no obstante, cuando la doctrina ha intentado superar la incertidumbre que encierra el concepto vulgar de presunción ha surgido un verdadero cúmulo de posturas y definiciones que han contribuido a aumentar la incertidumbre que pretendía evitar».

Aquí cabe mencionar el papel vital que el legislador debe asumir con responsabilidad social al prever en los textos normativos de carácter represivo o disciplinario, los supuestos, requisitos o condiciones en los cuales surge la presunción jurídica de que no es posible que se asigne una probabilidad o certeza de reproche al servidor púbico, es decir se le exime de culpabilidad o responsabilidad, o bien considere que sí nace esa consecuencia negativa para el procesado; en tanto que también en esa libertad configurativa que tiene establezca un margen de arbitrio a la autoridad administrativa y al juzgador para que, en el respectivo ámbito de sus atribuciones, de manera libre, razonable y objetiva determinen los casos en los cuales surge uno u otro efecto.

Ya de manera más precisa la doctrina y los tribuales han trazado diversos cauces en los que la presunción de inocencia en los procesos punitivos o disciplinarios ha transitado, porque la resolución de los litigios que se suscitan en las relaciones en el servicio público —lato sensu—, con los servidores públicos se torna cada vez más compleja y dinámica de una forma tal que actualmente es unánime el sentir de que la presunción de inocencia se manifiesta de distintas formas, y por ello es una acepción equívoca que a manera enunciativa se ha dicho lo siguiente:

> … En la actualidad del concepto de presunción de inocencia ha sido claramente reconocido bajo parámetros del Derecho Internacional de los derechos humanos; no obstante, cuando la doctrina ha intentado superar la incertidumbre que encierra el concepto vulgar de presunción ha surgido un verdadero cúmulo de posturas y definiciones que han

contribuido a aumentar la incertidumbre que pretendía evitar[16] a saber:

1. La que ve a la presunción como una prueba que utiliza acaecimientos: las presunciones son una prueba y no un desplazamiento del objeto de la prueba, lo que supone un apoyo a la afinación de que la presunción de inocencia no es una verdadera presunción, ya que de considerarla como tal estaríamos atacando la configuración que hace el Tribunal Constitucional cuando afirma que esta supone la aplicación del aforismo *onus probando incumbi actori*.
2. Postura en la cual establece como un medio de prueba: Las presunciones son «… un medio de prueba que resulta de un razonamiento por el cual, de la existencia de un hecho reconocido ya como cierto, según medios legítimos, se deduce por el legislador, o por el juez en el caso especial de pleito, la existencia de un hecho que no es necesario probar».
3. La que ve a la presunción como fuente de prueba: Principal defensor es CARNELUTTI, quien entiende que la presunción de inocencia es «… la consecuencia que de una determinada situación de hecho deduce la Ley misma o el órgano jurisdiccional…»[17].
4. Postura que lo considera como una actividad mental: 'Los autores que defiende esta postura ven a la presunción como una actividad mental del juzgador (presunción judicial) o del legislador (presunción legal), a partir de la idea de que la presunción no es una inversión de la carga de la prueba (la carga de la prueba, la prueba del hecho presunto, correrá a cargo de aquel a quien perjudique que el juez no lo fije formalmente en la sentencia), ni tampoco un desplazamiento del objeto de la prueba (en realidad será una duplicación del objeto de la prueba, que para destruir la presunción será necesario probar la falsedad del hecho presumido).´ Y como de igual manera lo señala CARRERAS LLANSANA, es un juicio de probabilidad cualificada.
5. ROMERO ARIAS establece que 'las presunciones consisten en una operación intelectual (por eso es un juicio) realizado por un sujeto investido de autoridad (por eso es cualificada) que lleva, a lo sumo, al establecimiento de la probabilidad de un hecho o proposición (de aquí el uso del término probabilidad)'.

Circunstancias que no pasaron inadvertidas, en el contexto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, tras establecer *tout home état présume innocent*, esto es, el repudio al

[16] ROMERO, E., *La presunción de inocencia, Estudio de algunas consecuencias de la constitucionalización de este derecho fundamental,* Araznzandi, Pamplona, España 1985, p. 39. *Cit.* por AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, *Op. Cit.* pp. *76 - 78*.

[17] *Ibídem*., pp. 29-41

sistema procesal inquisitorio, donde el acusado debía comprobar la improcedencia de la acusación existente en su contra, bajo pena de soportar las consecuencias del *non liquet*.

En el principio de presunción de inocencia no pueden encontrarse los elementos que forman su estructura, afirma MASCARELL NAVARRO al sostener que la afirmación base, la afirmación presumida y el enlace entre ambas como consecuencia de la aplicación de una máxima de la experiencia. En la presunción de inocencia empieza por faltar un hecho base o indicio del que, una vez probado y aceptado por el Tribunal se extrae como hecho consecuencia al principio aludido[18].

Por su parte, la presunción de inocencia también se ha visto como un despliegue de reglas procesales que son las siguientes:

a. *Regla de trato*. Que se materializa en el derecho que la personas a la cual se somete a un proceso punitivo, tiene para que reciba la consideración y el trato de que no es autor o partícipe de las conductas que se le atribuyen como irregulares; asimismo de que el gobernado no puede ser considerado a priori, como aquel que cometió la falta que se le imputa; y el derecho a que se le trate como inocente o no responsable, hasta en tanto no se demuestre lo contrario;

b. *Regla probatoria*. Se reconoce el derecho de la persona un trato especial dentro del sistema de carga de la prueba; a su vez, la carga de la prueba le corresponde a la autoridad para acreditar fehacientemente que se cometió el acto sancionable conforme a las disposiciones en materia disciplinaria aplicable en el momento de su comisión; y

c. R*egla de juicio o estándar de prueb*a. Que se traduce en el derecho a que se desahogue una actividad probatoria que destruya la presunción de inocencia de una manera clara y profunda; y que exista un cúmulo de pruebas suficiente para demostrarlo[19].

---

[18] MASCARELL, J.S. 2001. «Debido proceso, presunción de inocencia, derecho a la defensa, in dubio pro reo y principio de legalidad frente a la libertad de expresión y Derecho Penal», Criminología, 71, vol. XXII, p. 613. Cit. por AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, *Op. Cit*. pp. 75 y 76.

[19] *Cfr*. SANABRIA PEDRAZA, Arturo Heriberto, «Presunción de inocencia en materia de procedimiento administrativo sancionador. Matices y Modulaciones», *Derecho Global. Estudios Sobre Derecho y Justicia*, México, Año 4, número 10, noviembre 2018-febrero 2019, pp. 54 y 55disponible en: [https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i10.195] , consultada en: 2019-10-30.

«…se pone de relieve que la presunción de inocencia tiene diversas figuras procesales, pero que desde el aspecto sustantivo se constituye como un derecho poliédrico, habida cuenta que se materializa de distintas maneras, lo cual es acorde con la doctrina y legislación, nacional e internacional, que de manera unánime han puesto de relieve y de manera categórica que debe el Estado asumir una actitud activa y permanente de respeto para considerar a las personas inocentes, y en el ámbito administrativo como exentas de responsabilidad, lo cual es exigible no solamente en los juicios, sino que además también deberá fincársele la obligación a los medios de comunicación para que también propicien las condiciones de la proscripción de los juicios paralelos que la sociedad lleva a cabo por la difusión de hechos que se califican jurídicamente previamente a los procedimientos y juicios en los cuales deben respetarse las condiciones mínimas del derecho de audiencia».

Es en ese sentido que la labor probatoria en el dictado de las sentencias que resuelven sobre la responsabilidad de los servidores públicos es crucial para definir si en realidad se desvirtúa la presunción de ausencia de reproche o inocencia de la persona, acorde al acervo probatorio que una vez desahogado tendrá que formar la convicción plena y más allá de la duda razonable, de que se materializaron todos los elementos normativos de la conducta descrita en los preceptos legales aplicables a la situación jurídica del servidor público.

Justamente el campo fértil para el juzgador —*lato sensu*—, en el ejercicio de valoración de las pruebas en los procesos punitivos que el Estado instaura a los gobernados, es la regla de juicio o estándar de prueba porque es en esta etapa en la cual, en el momento de dictar las sentencias deberá observar ciertas directrices que destierren la apreciación indebida o incorrecta de los hechos que se someten a su jurisdicción, que de manera enunciativa es el falso juicio de existencia; falso juicio de identidad; el falso raciocinio; así como los errores de apreciación normativa como el falso juicio de legalidad; y, el falso juicio de convicción[20].

De lo expuesto y, en síntesis, la presunción legal desde mi punto de vista se desdobla en dos planos esenciales que son incluyentes:

[20] *Víd. Ibídem*, pp. 54 - 56.

1. Es una garantía procesal, más allá de que se acepte como prueba, parte o instrumento de los medios de convicción, y que solamente cumpliendo las formalidades esenciales del debido proceso legal permite declarar la culpabilidad o no del servidor público en los procedimientos o juicios punitivos;
2. Es un principio y derecho humano que tiene toda persona a fin de que se le considere en todo momento, tanto por la sociedad como por los órganos de autoridad, como inocente o exento de responsabilidad, salvo que exista prueba suficiente que acredite lo contrario por parte del Estado, y que precisamente es dable de ser maximizado para que sea efectivo el goce de ese derecho.

Así se pone de relieve que la presunción de inocencia tiene diversas figuras procesales, pero que desde el aspecto sustantivo se constituye como un derecho poliédrico, habida cuenta que se materializa de distintas maneras, lo cual es acorde con la doctrina y legislación, nacional e internacional, que de manera unánime han puesto de relieve y de manera categórica que debe el Estado asumir una actitud activa y permanente de respeto para considerar a las personas inocentes, y en el ámbito administrativo como exentas de responsabilidad, lo cual es exigible no solamente en los juicios, sino que además también deberá fincársele la obligación a los medios de comunicación para que también propicien las condiciones de la proscripción de los juicios paralelos que la sociedad lleva a cabo por la difusión de hechos que se califican jurídicamente previamente a los procedimientos y juicios en los cuales deben respetarse las condiciones mínimas del derecho de audiencia[21].

[21] Por su relevancia cabe tener presente la tesis número 2a. XXXV/2007, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, que señala: «PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL». El principio de presunción de inocencia que en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de "no autor o no partícipe" en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales

De ahí que es evidente que la presunción de inocencia no se limita a ser un ejercicio estricto de valoración de pruebas a través del cual se deduzca que el servidor público está exento de la responsabilidad administrativa, sino que es una reafirmación de la defensa del derecho humano que le asiste a las personas porque se asume que lleva a cabo sus actos apegados a una buena fe que, en su caso se ajusta a las normas jurídicas que reconocen su debida actuación en el desempeño del nombramiento, cargo o comisión que se le confiere en el servicio público, o bien, cuando los particulares son sujetos de responsabilidad en términos de lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal, así como el diverso 2° de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

Sostener lo contrario conlleva a retroceder en la concepción de que los Servidores Públicos cometen actos o se abstienen de hacerlos de una manera tal que su intención siempre es realizar actos ilícitos o irregulares a la luz de las disposiciones que regulan su desempeño en el empleo, cargo o comisión que se les confiere, lo cual refleja una pérdida para el Estado de Derecho, el cual también está obligado a dar garantías suficientes para que se presuma que actuaron ajustados a las normas que lo rigen.

Si bien es cierto que la parte fundamental en el debido proceso se cumple con la carga procesal que tiene el Estado para demostrar fehacientemente la responsabilidad en que incurren los servidores públicos, ello es únicamente una parte en la cual se configura el Derecho en estudio, porque también se materializa con el debido trato que antes, durante y después de todo juicio debe otorgársele hacia su persona, es decir hacia la reputación que debe de reconocérsele por ser digno.

III. El procedimiento resarcitorio

En el desenvolvimiento de las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos existen no solo afectaciones a los gobernados, en el caso de recibir deficiencias en el servicio que se les presta, o en los bienes que ofrece, y cuyas repercusiones en ciertos casos desafortunadamente, bien pueden originar incluso, la pérdida de la vida como consecuencia de una deficiente atención médica en los servicios de salud que se prestan por instituciones asistenciales públicas; sino daños patrimoniales que como lo es la

---

hechos, en cualquier materia. Tesis 2a.XXXV/2007, de la Novena Época, sostenida por la Segunda Sala se la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1186, Mayo de 2007, Tomo XXV, del SJF y su Gaceta, el número de registro 172433, bajo el rubro: «PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL».

desviación de los recursos que se asignaron específicamente para cumplir con programas gubernamentales previstos presupuestalmente, o la falta de aplicación oportuna de esos recursos que a su vez, originan otros daños patrimoniales que se tienen que cubrir, u otros supuestos que dan lugar a que el legislador en nuestro orden jurídico haya previsto el procedimiento resarcitorio que pretende, en esencia, que se recupere esa afectación pecuniaria a cargo del servidor público que lo originó. Siendo menester destacar que debido a los procedimientos administrativos que surgen al seno de los Poderes de la Unión y de sus órganos constitucionales autónomos, existe la intervención de diversas personas en su configuración, dado que material y jurídicamente es prácticamente inviable que únicamente intervenga una persona en el daño financiero que se pretende subsanar.

En principio conviene precisar que resarcir proviene del latín *resarcire*, y que es indemnizar, compensar un daño, perjuicio o agravio[22]. Ya con mayor detalle acudiremos a la doctrina para conocer sus elementos, a saber:

> … la necesidad de proteger los bienes públicos, además de constituir uno de los fundamentos primordiales de la atribución de potestad sancionadora a la Administración en el ámbito del dominio público, determinada la existencia de una conexión entre potestad sancionadora y policía, y conservación del dominio público que presenta una singular intensidad desde sus primeras manifestaciones y que atribuye aquella un significado característico. … No se persigue únicamente la represión, ni siquiera primordialmente, sino que se pretende antes que nada obtener la reparación de los daños causados a los bienes públicos.
>
> Por lo general, la doctrina ha venido identificando las medidas tendentes al resarcimiento por parte de la Administración de los daños sufridos en sus bienes con una acción de naturaleza civil. … Incluso, en aquellos casos en los que el resarcimiento se liga a un procedimiento sancionador, se asimila a la acción de responsabilidad civil *ex delicto*.
>
> No obstante, en oposición a dicha línea de pensamiento no puede dejar de citarse ... [que] se trata de una obligación de naturaleza administrativa que afecta a bienes con régimen jurídico exorbitante, cuyo titular es un sujeto posicionalmente privilegiado y en la que la necesidad de reparar y dejar las cosas en el estado en que se encontraban antes de la infracción es más perentoria prevalente por

[22] REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española,* 23ª. Ed., Edición del Tricentenario, Barcelona, España 2014, p. 1904.

> referirse a la posibilidad de realizar fines de interés general.
>
> Frente a la disparidad, en dicho campo, doctrina y jurisprudencia logran un mayor grado de acuerdo en lo relativo a la exigencia de una habilitación explícita para la actuación de cualesquiera potestades de autotutela y, por consiguiente, también para la de resarcimiento[23].

La opinión recabada de la doctrina española nos aproxima a considerar que el procedimiento resarcitorio forma parte del género del derecho sancionador que posee el Estado para auto tutelarse en la protección de los bienes del dominio público, de su Hacienda, sin que su finalidad primordial sea la de imponer una restricción en el goce de derechos que se derivan del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos que intervinieron en ese daño o perjuicio. Sin embargo, la protección es de carácter represivo, no preventivo, porque se entabla una vez que el órgano de fiscalización del Estado competente detecta un daño al erario público y emite una resolución en la que lo declara, la cual, por ende, estimo que se erige en el presupuesto de la acción resarcitoria que con posterioridad se eleva ante un diverso órgano para que dicte una resolución en la que, en su caso, se restituya económicamente al Estado de ese perjuicio. Ello con independencia de que también se instaure un procedimiento disciplinario o penal en contra de los involucrados.

«… el procedimiento resarcitorio forma parte del género del derecho sancionador que posee el Estado para auto tutelarse en la protección de los bienes del dominio público, de su Hacienda, sin que su finalidad primordial sea la de imponer una restricción en el goce de derechos que se derivan del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos que intervinieron en ese daño o perjuicio».

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión

[23] HERRANZ VEGA, Mariano (Coord.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, 3ra. ed., Ed. Thomas Reuters Aranzadi y Ministerio de Justicia, Tomo II, España 2013, pp.144 y 145.

507/2015, señaló expresamente que en nuestro sistema de responsabilidades de los servidores públicos se torna en un sistema complejo por los sujetos involucrados, los procedimientos, sanciones, medidas de reparación y autoridades competentes, así como la interacción de todos estos elementos con los deberes de todo servidor público en su vínculo con el Estado.

Expresamente determinó que existen las siguientes categorías de responsabilidades en las cuales pueden incurrir los servidores públicos:

- La responsabilidad política;
- La responsabilidad penal;
- La responsabilidad administrativa de carácter disciplinario (*sancionatoria)*; y
- La responsabilidad administrativa de carácter indemnizatorio (*resarcitoria)*.

Esencialmente en esa ejecutoria[24] se aduce que el Estado siempre persigue consumar los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que deben regir la conducta de los servidores públicos; pero específicamente, al fincar responsabilidad a uno de ellos, su pretensión concreta puede ser únicamente de dos tipos: punitiva o reipersecutoria. A la letra señaló, en lo que interesa en este apartado lo siguiente:

> … Cuando la pretensión estatal es punitiva, su intención es castigar al servidor público por la comisión de una infracción a las normas que deben regir su actuación. En función de la materia, esta pretensión puede agotarse imponiendo una sanción directamente (como una multa), o bien, acudiendo al órgano jurisdiccional para ejercitar una acción, como por ejemplo, la acción penal. La característica más relevante de esta pretensión punitiva, para efecto de nuestro estudio, es que al ostentarla, el Estado no tiene un interés patrimonial, sino que su interés consiste en cumplir con finalidades propias de una sanción: que el infractor no vuelva a cometer esa conducta, que expíe su culpabilidad, etcétera. Las sanciones que pueden imponerse por la responsabilidad política o la responsabilidad penal del servidor público, son consecuencia de una pretensión enteramente punitiva del Estado.
>
> En cambio, cuando la pretensión es reipersecutoria, el interés del Estado no es castigar al servidor público, sino que persigue la integridad del

[24] Dictada en sesión pública ordinaria de 29 de abril de 2015, cuyo ponente fue el Ministro Juan N. Silva Meza y Secretario Rodrigo de la Peza López Figueroa, por unanimidad de cuatro votos, aunque en contra de las consideraciones votó la señora Ministra Margarita Luna Ramos.

patrimonio del Estado. El hecho de que el servidor público haya o no actuado conforme a los principios que deben regir el desempeño de sus funciones, no es lo relevante en esta pretensión, y únicamente se toma en consideración para determinar la reprochabilidad de esa conducta. Lo realmente relevante es el hecho de que esa conducta haya causado un daño patrimonial al Estado. La pretensión reipersecutoria del Estado, sirve únicamente a la finalidad de dejar indemne al patrimonio del Estado.

Las principales diferencias jurídicas entre la responsabilidad derivada de una pretensión punitiva y la derivada de una responsable reipersecutoria, son las siguientes:

• Las sanciones por una conducta infractora (pretensión punitiva), pueden acumularse. Esto es, una conducta puede castigarse mediante una sanción administrativa (como una multa), y eso no impide que se ejerza la acción penal para que en su caso se le imponga una pena por el delito que se actualiza con esa misma conducta (como por ejemplo, la pena de prisión o incluso otra multa). No podría hablarse aquí de violación al principio de non bis in ídem, porque se trata de sanciones que pertenecen a distintos ámbitos jurídicos y persiguen distintas finalidades, pero comparten un rasgo esencial: la pretensión del Estado de castigar esa conducta. En cambio, si ya se impuso al servidor público el deber de pagar la indemnización por un daño causado al Estado, esa pretensión debe considerarse agotada y no debe proceder por ninguna otra vía. Un solo pago de esa indemnización deja satisfecha la pretensión del Estado, porque como se señaló, con esta pretensión únicamente se busca dejar al Estado libre de daños.

• La pretensión punitiva debe dirigirse exclusivamente a la persona del servidor público, porque es éste el único que merece y debe recibir el castigo por la infracción que hubiere cometido. Por lo tanto, la sanción no debe trascender a ninguna otra persona, porque ninguna otra persona debe ser castigada por una infracción que no cometió, independientemente de la relación que la una con el infractor. En cambio, la pretensión reipersecutoria no persigue a la persona del servidor público, sino a su patrimonio. Existe aquí también una relación causal entre el reproche del Estado por cierta conducta, y el daño causado, pero una vez demostrada esa relación causal, la pretensión del Estado debe dirigirse al patrimonio del responsable, pues las personas únicamente deben responder con su patrimonio, y no con su persona, por deudas de dinero, en términos del último párrafo del artículo 17 constitucional.

Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala advierte que la responsabilidad administrativa sancionatoria (como consecuencia de la pretensión punitiva del Estado) puede derivar tanto de leyes

de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (artículo 109, fracción III y 113); como del propio procedimiento de revisión de la cuenta pública por la entidad de fiscalización superior de la Federación, que también se encuentra facultada para imponer sanciones pecuniarias (por ejemplo a través de multas).

Sin embargo, un procedimiento llevado a cabo por la entidad fiscalización superior de la Federación de responsabilidad resarcitoria, tiene como principal objeto fincar una **indemnización** cuantificable en términos de la fracción IV del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la imposición de esta indemnización es el resultado de una pretensión meramente reipersecutoria del Estado.

En efecto, la indemnización a que hace referencia el texto constitucional precisamente se determina a través del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias que **tiene por objeto restituir y reparar al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio, pudiendo incurrir en responsabilidad tanto los servidores públicos como los particulares, personas físicas o morales.**

Es por lo antes expuesto, que podemos advertir por un lado controversias suscitadas con motivo de la imposición de **sanciones económicas** –o de otro tipo- en materia de **responsabilidades de los servidores públicos,** en tanto que en ese tipo de procedimientos se dilucidan problemas relacionados con las funciones de los servidores públicos, y en consecuencia, si con las conductas irregulares imputadas se infringieron los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión, previstos en el artículo 113 de la Constitución General de la República, procedimientos que derivan de la pretensión punitiva del Estado; y por el otro, encontramos el diverso procedimiento que en el caso se aplicó, respecto del que recae una **indemnización económica** impuesta por **responsabilidad resarcitoria** a que se refiere el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, donde se debate una diversa materia relacionada con la fiscalización de la cuenta pública, esto es, con las responsabilidades de los servidores públicos detectadas por la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la

aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deben incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley (precisamente reglamentaria de los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública). La responsabilidad a que aquí se hace referencia, es consecuencia de la pretensión meramente reipersecutoria del Estado.

… Ahora bien, es cierto que la responsabilidad administrativa de carácter disciplinaria, esto es, a través de sanciones, debe apegarse a los principios establecidos en los artículos 109, fracción III, y del diverso artículo 113 de la Constitución Federal, que para el cálculo de la sanción económica —entre otras referidas—, establece que para cuantificarla deben tomarse en cuenta **los beneficios obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios patrimoniales** causados por sus actos u omisiones. Al respecto, debe precisarse que la fijación de estos parámetros (el apego a los beneficios obtenidos por un responsable o los daños y perjuicios patrimoniales causados), debe entenderse como un estándar para la individualización de sanciones, pero siempre con relación a una **conducta infractora** del servidor público, y por ende, con la finalidad de sancionarlo. En cambio, la diversa responsabilidad resarcitoria, si bien cuantifica daños y perjuicios, lo hace a título indemnizatorio por la afección que provocó a la Hacienda Federal, y su pago satisface una pretensión reipersecutoria.

Por otro lado, no pasa desapercibido que la responsabilidad resarcitoria se orienta al objeto de cumplir con los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez con que deben disponerse de los recursos económicos de que tienen la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, previstos en el artículo 134 constitucional; y que tal disposición indica que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de dichas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución (donde se encuentra la responsabilidad administrativa sancionatoria).

Sin embargo, como el propio texto constitucional dispone, la revisión y fiscalización de los recursos del Estado debe darse sin perjuicio del contenido en la fracción IV del artículo 79, por lo que ello incluye el marco de regulación de responsabilidad de carácter específico a través de la responsabilidad resarcitoria

> (indemnizatoria), consecuencia de la pretensión reipersecutoria del Estado; y en todo caso, no se excluye la posibilidad de que del resultado de la revisión del ejercicio de recursos públicos deriven responsabilidades administrativas sancionadoras a cargo de los servidores públicos ….[25].

Resta decir que el procedimiento resarcitorio dada la finalidad que busca para obtener, a título de indemnización, el pago o restitución del daño patrimonial que se le causó por los actos de los servidores públicos en el ejercicio o con motivo de sus atribuciones u obligaciones, es de carácter independiente al meramente disciplinario, tiene sus propias reglas y precisamente su tramitación es distinta y corre de manera paralela a los que, en su caso, se instauren en contra de los involucrados.

IV. Aplicación de la presunción de inocencia en el procedimiento resarcitorio

El tema central de estas líneas es la interrogante jurídica para definir si la presunción de inocencia debe aplicarse en los procedimientos resarcitorios que se instauran en el ámbito federal, toda vez que existe controversia dada la naturaleza jurídico-procesal que tienen, ya que se parte de la idea de que al tratarse de un procedimiento en el cual no se persigue sancionar de una manera directa al servidor público porque para ello existe un diverso procedimiento administrativo en el cual también se le puede fincar la sanción de pagar por la comisión de conductas irregulares, razón por la cual el derecho que tienen los servidores públicos en cuanto a la carga de la prueba no les asiste, porque es a ellos a quien les corresponde aportar todos los elementos de convicción para demostrar la licitud de sus actuaciones. Por otro lado, existe otro sector que considera que en esta clase de procedimientos sí es dable considerar que la resolución en la cual se obliga a los servidores públicos a pagar una cantidad líquida y exigible con motivo del daño patrimonial que la Auditoría Superior de la Federación determinó en una auditoría previa, sí constituye una sanción que de suyo permite que sea el Estado quien tiene el deber de desvirtuar los hechos como lícitos porque precisamente las consecuencias que se originan de esa condena ameritan que se continúen aplicando las reglas del Derecho Administrativo Disciplinario.

Cabe mencionar que por lo expuesto se estima que la sanción patrimonial a la cual se le condena a los servidores públicos en los procedimientos resarcitorios federales, sin lugar a dudas inciden de manera grave y exorbitante en el patrimonio de ellos, lo cual constituye

[25] *Ibídem*, párrafos 87 a 102.

una sanción independiente y autónoma que también reclama que sea la presunción de inocencia un derecho a su favor, porque las consecuencias jurídicas de esas determinaciones por supuesto que también tienen como fundamento el hecho de que previamente se haya considerado que se cometieron actos reprochables a la luz de los ordenamientos que integran el Sistema Nacional de Anticorrupción, y en concreto de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, o en su caso, de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

«… si se admitiera la postura que la presunción de inocencia no es aplicable en los procedimientos resarcitorios se estaría limitando su campo de aplicación, únicamente al procedimiento administrativo de responsabilidades y, en los supuestos en los que se llevara a cabo otro procedimiento de símil naturaleza, también se le estaría excluyendo de gozar de esa prerrogativa que, si bien es cierto, constitucionalmente a la fecha se ha establecido para el Derecho Penal…»

Luego, si se toma en cuenta que en los procedimientos resarcitorios existe una dualidad de determinaciones y que a la vez son indisolubles porque, por un lado, previamente con motivo de una auditoria se emite un pliego de responsabilidades a través del cual se concluye si existen conductas ilícitas o irregulares por parte de los servidores públicos, y por otro lado una vez que se determina un daño patrimonial como efecto de ellos se instaura el procedimiento propiamente dicho en el que también puede culminar con la sanción a restituir al Estado de todo el numerario que se fijó en la resolución correspondiente; de ahí que si se suma a ello que una interpretación de las normas en las cuales existe duda en cuanto a la restricción o ampliación de un derecho, es incuestionable que sí estamos en presencia de una interpretación pro persona y, en consecuencia es manifiesto que debe reconocerse a favor de los servidores públicos la presunción de inocencia.

Dicho en otras palabras, si se admitiera la postura que la presunción de inocencia no es aplicable en los procedimientos resarcitorios se estaría limitando su campo de aplicación, únicamente al procedimiento administrativo de responsabilidades y, en los supuestos en los que se llevara a cabo otro procedimiento de símil naturaleza, también se le estaría excluyendo de gozar de esa prerrogativa que si bien es cierto, constitucionalmente a la fecha se ha

establecido para el Derecho Penal, no menos exacto lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha realizado previamente una interpretación en la cual ha extraído del apartado de los derechos humanos y de los efectos del derecho punitivo, que la presunción de inocencia también se reconoce como parte de la esfera jurídica de las personas y, por ende existe la obligación de instrumentar políticas judiciales que la hagan efectiva.

En la actividad jurisdiccional de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, la controversia que nos ocupa suscitó la contradicción de tesis 2/2019 entre los criterios sustentados por los tribunales Sexto, Décimo Segundo y Décimo Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, y la discrepancia de criterios se concentró en determinar si los principios de tipicidad y presunción de inocencia rigen el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, y por tanto, si corresponde a la autoridad o a la parte actora la carga de la prueba sobre la existencia del daño o afectación atribuido.

En consecuencia, el 29 de octubre de 2019 se propuso bajo la ponencia de la Magistrada María Alejandra de León González resolver ese diferendo y se sostuvo que el procedimiento resarcitorio cumple con los requisitos para considerarlo parte del procedimiento administrativo sancionador, pues se debe castigar las irregularidades o faltas causadas por actuaciones de servidores públicos e incluso particulares que vulneren el uso transparente del erario público, además, tiene un fin represivo que se ejerce como la manifestación de la potestad punitiva del Estado, y por tanto, le son aplicables los principios citados.

«… se sostuvo que el procedimiento resarcitorio cumple con los requisitos para considerarlo parte del procedimiento administrativo sancionador, pues se debe castigar las irregularidades o faltas causadas por actuaciones de servidores públicos e incluso particulares que vulneren el uso transparente del erario público, además, tiene un fin represivo que se ejerce como la manifestación de la potestad punitiva del Estado, y, por tanto, le son aplicables los principios citados».

Por consiguiente, si se toma en cuenta que los principios del procedimiento resarcitorio devienen del Derecho Civil y no del Derecho Penal, como lo es el procedimiento sancionador, a su vez, precisó que la presunción de inocencia sí debe considerarse y, por ende, es inocente el acusado, salvo prueba en contrario. Siendo que la autoridad es la que imputa un hecho o conducta ilícita, es en ella quien deberá de caer la carga de la prueba para demostrarla. Concluyó que los principios del derecho administrativo sancionador son aplicables al principio administrativo resarcitorio, en virtud de que:

- Debe existir previamente la declaratoria una conducta irregular, proveniente de un servidor público.
- En el procedimiento de responsabilidad administrativa se impone una sanción o reparación del daño causado.
- En el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, se exige al funcionario o al particular, el resarcimiento del monto del daño causado.

Además, se consideró que los principios del Derecho Penal no deben de aplicarse de una manera tajante a los procedimientos administrativos, sin embargo, el principio de presunción de inocencia debe de aplicar a los demás procedimientos, es decir a los de cualquier índole, incluso al resarcitorio. El proyecto citado se sometió a votación y se obtuvieron 11 votos a favor y 10 votos en contra. El rubro de la tesis que se propuso es: «PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. LE RESULTAN APLICABLES EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA POR CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, EN CONSECUENCIA LA CARGA DE LA PRUEBA RECAE EN LA AUTORIDAD SANCIONADORA»[26].

Por nuestra parte, en virtud de que la presunción de inocencia es un derecho humano que se erige como un límite en la actuación del *ius puniendi* del Estado que, a su vez, se amplía a otras ramas más allá del Derecho Penal[27], y en nuestro caso importa destacar en el Derecho Administrativo

[26] Sin embargo, ese criterio aun es susceptible de que en su caso se someta a un nuevo examen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la hipótesis de que se denuncie la contradicción de tesis con otra postura proveniente de un tribunal colegiado de circuito o incluso de alguna de las Salas o del Pleno del Máximo Tribunal del País, de modo tal que dicha postura no es definitiva y solo será obligatoria para los órganos jurisdiccionales con residencia en la Ciudad de México, tal como lo dispone el artículo 217 de la Ley de Amparo.

[27] Desde el punto de vista del Derecho comparado, España ha avanzado de manera significativa en considerar que la presunción de inocencia como derecho autónomo, se debe aplicar en otros procedimientos y en especial, en

disciplinario y, concretamente, en el resarcitorio, es manifiesto que desde el punto de vista constitucional no es dable negar esa categoría por ser una cualidad propia del ser humano, cuyo reconocimiento reside en el artículo 1° de la Ley Suprema, aun cuando no esté prevista expresamente en diverso precepto porque esa misma circunstancia no fue obstáculo para que, en su momento, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país le haya asignado ese rango en la materia penal, porque no era necesario que el artículo 20 de ese ordenamiento magno lo estatuyera, como a la postre sucedió con su reforma. En esa

---

los sancionadores o disciplinarios, incluso frente a los particulares: «… Como derecho autónomo, la presunción de inocencia pasa a ser definida tanto por su naturaleza procesal (ampliamente estudiada y relacionada con la actividad probatoria) como por su naturaleza extraprocesal con la que se aseguraba, precisamente, la celebración de un juicio justo antes de la imposición de la pena. En ese sentido, se incide en la presunción de inocencia comienza a ser interpretada por la jurisprudencia del TC como un derecho protector de la dignidad personal frente a cualquier acción sancionatoria o limitativa de derechos, impuesta al margen del proceso judicial. Se utilizan las conocidas sentencias que deducen la acción extraprocesal de la presunción de inocencia en Derecho administrativo sancionador (STC 18/1981 caso Gobierno Civil de Barcelona, 76/1990 caso de la Ley General Tributaria, o STC 14/1997 caso Lameiro) y en algún caso más concreto, de la sanción laboral (STC 62/1984 caso Martinez Arabia). ...Es justamente esta interpretación la que permite que la presunción de inocencia alcance doctrinalmente su valor constitucional innegable como garantía de acceso a la Justicia, … e íntimamente relacionada con la definición del Estado Constitucional de Derecho. Se abre así la doctrina y la jurisprudencia española a la consideración de la presunción de inocencia como derecho al servicio del proceso equitativo o del juicio justo, actuando plenamente para asegurar que el proceso de enjuiciamiento —no solo penal— se produce de forma debida, con todas las garantías y que no se sufre sanción, ni afectación de los derechos personales, hasta que no recaiga sentencia judicial definitiva, con todo lo que esto implica. La presunción de inocencia despliega en plenitud su halo de protección como instrumento útil, por ejemplo, frente a la arbitrariedad judicial (STC 7/2005 de 17 de Enero), frente al abuso policial, o frente a los juicios mediáticos, actuando como garantía del honor y la propia imagen del ciudadano, como aval de la celebración de un juicio equitativo y como caución del juez imparcia[1].

Esta interpretación plena de la presunción de inocencia como derecho frente a todos, protege la libertad individual y los derechos fundamentales de la persona no solo frente a los poderes del Estado, sino también frente a terceros particulares; especialmente frente a los medios de comunicación y frente a la sociedad cuando éstos actúan generando juicios paralelos...». OVEJERO PUENTE, Ana María. *Op. Cit.,* pp.432 y 433.

sentencia se determinó que la presunción de inocencia es un principio que se contenía implícito en los del debido proceso y el acusatorio, conclusión a la cual arribó de la interpretación conjunta de los numerales 14, párrafo segundo, 16 primer párrafo, 19 y 21 ambos en su primer párrafo, 102, apartado A, párrafo segundo, normas que en ese momento estaban vigentes y de las cuales se observaba una carga de la prueba que le correspondía al Ministerio Público para desvirtuar la inocencia que le corresponde al gobernado sujeto al proceso penal[28].

La evolución jurídico-constitucional de la presunción de inocencia ha partido esencialmente del Derecho Penal y se ha extendido de manera profusa en las disciplinas jurídicas en las cuales el Estado actúa de manera significativa en la limitación o supresión del goce de otros derechos esenciales de la persona, como bien puede ser la suspensión de sus remuneraciones, la pérdida del empleo en el servicio público, su inhabilitación, o inclusive, en exigir que se le restituya el daño económico que se sufrió por su actuación activa o pasiva en la conducta que se le imputa como irregular y sancionable por el régimen de servidor público que goza. De ahí que se estima que en el procedimiento resarcitorio se requiere aplicar del derecho de presunción de inocencia a favor de los servidores públicos, porque la base o condición jurídica de la indemnización que se pretende obtener por parte del Estado, es la declaratoria de la existencia de conductas irregulares que se han cometido en el desempeño de las atribuciones u obligaciones que les fueron conferidas, previa valoración de ciertos elementos de convicción que se desahogan en unas auditorías por el órgano de fiscalización correspondiente, que en el ámbito federal se constituye por la Auditoría Superior de la Federación. Lo cual se traduce en que existe un ejercicio valorativo previo que, sin temor a equivocarnos, debe ponerse bajo el escrutinio estricto de los juzgadores cuando se ha determinado que existen pruebas suficientes para instaurar una acción reipersecutoria, esto es del procedimiento resarcitorio.

[28] Tesis P. XXXV/2002, de la Novena Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 14, Agosto de 2002, Tomo XVI, del SJF y su Gaceta, el número de registro 186185, bajo el rubro: «PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL».

Aunado a ello, es ilustrativo el precedente que ha emitido el Tribunal constitucional de Nicaragua en el cual se ha considerado, que a partir de que se somete al servidor público al procedimiento en sede administrativa de responsabilidad, se deben cumplir con las formalidades propias de la presunción de inocencia, con independencia de que se le cite a comparecer en su calidad de testigo, cuando de los hechos sujetos a investigación bien pudiera derivarse su responsabilidad, porque de lo contrario, se estarían vulnerando sus derechos, lo cual vislumbra el carácter garantista del órgano disciplinario del Estado que al tener todos los elementos de prueba está en condiciones de valorarlos y determinar si de ellos existen indicios o elementos de convicción de los cuales surja la posibilidad de la probable culpabilidad del gobernado[29]. De ahí que en tratándose del procedimiento resarcitorio, que es parte del sistema complejo de responsabilidades que nuestro orden jurídico prevé, pero que de manera autónoma busca la reparación patrimonial del daño ocasionado a la Hacienda pública, se colige que sí es aplicable la presunción de inocencia, no sólo como regla procesal en la determinación de la responsabilidad del servidor público, sino como derecho humano que debe tutelarse en todo momento por el Estado y por los particulares inclusive, por los medios de comunicación, en equilibrio del derecho a la información que toda sociedad democrática debe preservar.

«… de ninguna manera la aplicación de la presunción de inocencia en los procedimientos disciplinarios, incluyendo al resarcitorio, implica que en el juicio de amparo el juzgador constitucional esté facultado para suplir la deficiencia de la queja en favor de los gobernados, a fin de analizar la inconstitucionalidad de los actos reclamados, salvo en aquellos casos que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo autorice, o bien, por un criterio aislado de su Pleno o Salas cuando sea orientador en el ánimo de los jueces de garantías, así como los supuestos que prevé el artículo 79 de la Ley de Amparo».

[29] *Víd*. FLORES ÁVALOS, Elvia Lucía (Coord.), *Diálogo jurisprudencial*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2011, pp. 178 y179.

En este renglón es indispensable dejar asentado que, de ninguna manera la aplicación de la presunción de inocencia en los procedimientos disciplinarios, incluyendo al resarcitorio, implica que en el juicio de amparo el juzgador constitucional esté facultado para suplir la deficiencia de la queja en favor de los gobernados, a fin de analizar la inconstitucionalidad de los actos reclamados, salvo en aquellos casos que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo autorice, o bien, por un criterio aislado de su Pleno o Salas cuando sea orientador en el ánimo de los jueces de garantías, así como los supuestos que prevé el artículo 79 de la Ley de Amparo.

Conclusiones

En suma, las consideraciones que se han vertido por la doctrina y la jurisprudencia, tanto nacional como internacional, en el goce efectivo de la presunción de inocencia, nos permite afirmar de manera incontrovertible que actualmente se le ha vislumbrado como un derecho humano en sí, que tutela el crédito, confianza e imagen propia de los servidores públicos, a la defensa efectiva de sus intereses, así como al goce de su remuneración, las prestaciones que derivan de su vínculo con el Estado, y el ejercicio de las atribuciones de su empleo, cargo o comisión. Además, es una institución sustantiva y procesal poliédrica, que debe observarse en todo momento por los órganos de autoridad que instauran y resuelven los procedimientos y juicios punitivos, con independencia de la rama penal, porque su fuerza se expande a otras disciplinas jurídicas en las cuales se prevén consecuencias graves en la esfera de derechos de los servidores públicos[30].

Por lo que atañe al aspecto procesal, la presunción de inocencia se manifiesta como su faceta más importante al reconocerla como una garantía inmersa dentro del debido proceso, cuya aplicación no solo es para los órganos del Estado, incluyendo por supuesto al Poder

[30] «El ejercicio del derecho de defensa no es exclusivo y privativo del derecho penal, sino que se sustenta en los principios humanos y esenciales de la libertad y la conciencia de los individuos. El derecho de defensa individual no necesita del derecho penal para poder ejercerse, pues se presenta ante cualquier clase de actividad y por ende en las diversas clases de obligaciones que impone a los administrados la moderna Administración Pública. La relación administrativa que antes se encontraba en un ámbito limitadísimo de la actividad administrativa, hoy, en razón de la actividad social de la Administración Pública, adquiere carácter expansivo con los deberes de colaboración y prestaciones del administrador frente a los administrados». FIORINI A., Bartolomé, *Derecho Administrativo,* Tomo II 2da. ed., Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires-Argentina 1997, p. 192.

Judicial, sino que además debe respetarse por los medios de comunicación quienes en todo momento deberán estar expeditos a considerar que, en principio, la persona realiza actos desprovistos de dolo o de mala fe porque su calidad de servidor público tiene como premisa que es apto para ejercer, de manera eficiente y eficaz, todas las atribuciones que le han sido otorgadas por el orden jurídico vigente, aunado a que precisamente el Estado requiere de contar con personal altamente capacitado para cumplir con sus tareas a fin de cumplir de una manera plena las necesidades de una colectividad.

«Por lo que atañe al aspecto procesal, la presunción de inocencia se manifiesta como su faceta más importante al reconocerla como una garantía inmersa dentro del debido proceso, cuya aplicación no solo es para los órganos del Estado, incluyendo por supuesto al Poder Judicial, sino que además debe respetarse por los medios de comunicación quienes en todo momento deberán estar expeditos a considerar que, en principio, la persona realiza actos desprovistos de dolo o de mala fe».

Es así como cobra singular importancia el papel de los juzgadores, locales o federales, para emplear adecuadamente los diversos métodos de interpretación jurídica que tienen a su alcance para que sus sentencias sean razonables y objetivas para precisar adecuadamente la comisión o no, de los actos reprochables a los servidores públicos, a fin de erradicar los aspectos emocionales o culturales que pudieran influir en la toma de sus decisiones en un sentido que no sea acorde a las directrices propias del Estado democrático de Derecho, en el cual se debe asignar a las personas una credibilidad en sus actuaciones que, en caso de que se juzguen, será el propio Estado quien tenga toda la carga procesal para desvirtuar fehacientemente los hechos que se consideran irregulares desde el punto de vista administrativo, siendo que el procedimiento resarcitorio es una especie del propio Derecho Administrativo disciplinario, respecto del cual no puede desvincularse procesalmente para aplicar la presunción de inocencia como una regla procesal, en sus tres vertientes de reglas en la valoración de pruebas.

Lo anterior implica que en la presunción de inocencia debe cobrar efectiva vigencia en el sistema complejo de responsabilidades que prevé el orden jurídico mexicano, pero que en tratándose del procedimiento resarcitorio se ha determinado por la Suprema Corte de Justicia de la

Nación que goza de autonomía e independencia en razón de las sanciones que se instauran en el ámbito penal, civil, político e inclusive del disciplinario, de tal modo que si bien es cierto pudiera considerarse que no es aplicable la presunción de inocencia en estos procedimientos por estar diseñado de una manera autónoma; no menos exacto lo es que tiene una interdependencia indisoluble porque se requiere una declaratoria previa en la cual se estima que existen irregularidades en el desempeño del servidor público y que ocasionó un perjuicio patrimonial a la hacienda del Estado, de tal modo que se busca obtener la restitución económica del daño que se imputará a los servidores públicos involucrados.

Por consiguiente si el presupuesto procesal de la sanción resarcitoria se constituye por estimar responsabilidad en el manejo, uso, destino o control de los recursos públicos por parte de los servidores del Estado, es evidente que debe dotárseles de los beneficios de la institución que nos ocupa, lo cual les brindará la oportunidad de tener un acceso efectivo a la justicia, en la cual se le da la posibilidad de que tenga una defensa adecuada, todo ello considerando que deberán respetarse las formalidades esenciales que rigen a ese procedimiento. El cual cabe mencionar en todo caso también será sujeto de examen jurídico en el juicio de amparo que se instaure en contra de las sentencias que en su caso se emitan por los tribunales de nulidad competentes.

«…si el presupuesto procesal de la sanción resarcitoria se constituye por estimar responsabilidad en el manejo, uso, destino o control de los recursos públicos por parte de los servidores del Estado, es evidente que debe dotárseles de los beneficios de la institución que nos ocupa, lo cual les brindará la oportunidad de tener un acceso efectivo a la justicia, en la cual se le da la posibilidad de que tenga una defensa adecuada, todo ello considerando que deberán respetarse las formalidades esenciales que rigen a ese procedimiento».

«… la consolidación del Estado Democrático de Derecho en nuestro país obliga a que los órganos administrativos que instauran los procedimientos resarcitorios, así como los juzgadores locales, y, en su caso, los del Poder Judicial de la Federación en el control de la constitucionalidad tienen la obligación de ir construyendo criterios razonables y de racionalidad en la valoración de las pruebas bajo las reglas que integran a la presunción de inocencia, pero sobremanera en considerar que en todo momento a los servidores públicos deben considerárseles como personas exentas de responsabilidad o culpabilidad en los actos que despliegan en ejercicio de sus facultades, siendo que le corresponde al Estado aportar las pruebas suficientes que acrediten de manera indubitable la responsabilidad de los involucrados».

En suma, no existe en realidad una razón sólida para considerar que la presunción de inocencia en el procedimiento resarcitorio abre la expectativa de que los juzgadores actúen de manera discrecional o arbitraria en el control tanto de la legalidad, como de la constitucionalidad de los actos que se sometan a su jurisdicción, habida cuenta que por lo que hace al aspecto procesal la valoración de las pruebas que obren en los expedientes, no deberán considerarse sin regla jurídica alguna, por el contrario, están sometidas a un sistema de apreciación libre, pero racional y objetiva de esos elementos de convicción. Dicho en otras palabras, es menester considerar que:

> …El gobierno de la prueba no debe transformarse en un prejuzgamiento. La jurisprudencia austríaca ha señalado que el gobierno de la prueba y la libertad que tiene la administración para apreciar la prueba no significa autorizar a la administración a prejuzgar sobre ella y en particular, que es inadmisible que pretenda denegar la producción de una prueba invocando justamente un supuesto limitado valor probatorio de la que se quiere producir[31].

Por tanto, la consolidación del Estado Democrático de Derecho en

[31] GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo, El procedimiento administrativo,* Tomo 4, 4ª. ed., Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires-Argentina 2000, p.VII-6.

nuestro país obliga a que los órganos administrativos que instauran los procedimientos resarcitorios, así como los juzgadores locales, y, en su caso, los del Poder Judicial de la Federación en el control de la constitucionalidad tienen la obligación de ir construyendo criterios razonables y de racionalidad en la valoración de las pruebas bajo las reglas que integran a la presunción de inocencia, pero sobremanera en considerar que en todo momento a los servidores públicos deben considerárseles como personas exentas de responsabilidad o culpabilidad en los actos que despliegan en ejercicio de sus facultades, siendo que le corresponde al Estado aportar las pruebas suficientes que acrediten de manera indubitable la responsabilidad de los involucrados; sin embargo, la parte más trascendental de este ejercicio es tomar en cuenta que la presunción de inocencia es en realidad un derecho humano que debe tutelarse constitucionalmente.

Fuentes consultadas

Bibliografía

AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, *Presunción de inocencia derecho humano en el sistema penal acusatorio,* Instituto de la Judicatura Federal, Serie Monografías, México 2015.

CUEVA PERUS, Marcos Agustín, *País formal, país real: problemas sociales de la presunción de inocencia en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo V México 2004.

FALCÓN M., Enrique, *Tratado de la prueba*, Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma SRL, Tomo II, Buenos Aires, Argentina 2003.

FIORINI A., Bartolomé, *Derecho Administrativo,* Tomo II 2da. ed., Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires-Argentina 1997.

FLORES ÁVALOS, Elvia Lucía (Coord.), *Diálogo jurisprudencial,* UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2011.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La corte interamericana de derechos humanos*, Ed. Porrúa, México 2007.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo, El procedimiento administrativo,* Tomo 4, 4ª. ed., Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires-Argentina 2000.

HERRANZ VEGA, Mariano (Coord.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, 3ra. ed., Ed. Thomas Reuters Aranzadi y Ministerio de Justicia, Tomo II, España 2013.

HERRERA PÉREZ, Alberto, *El derecho a la presunción de inocencia,* Editorial Porrúa, México 2012.

MARTÍN PALLÍN, José Antonio, *¿Para qué servimos los jueces?*, Ed. Catarata, Madrid-España 2010.

NIETO, Alejandro, *El arbitrio judicial,* Ed. Ariel S.A., Barcelona-España, 2000.

OVEJERO PUENTE, Ana María, *Protección del Derecho a la Presunción de Inocencia,* disponible en: [http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/20913/17387.2017], consultada en: 2019-11-02.

PALÉS, Marisol (Dir.), *Diccionario Jurídico Espasa*, Ed. Espasa, Madrid-España 2001.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española,* 23ª. Ed., Edición del Tricentenario, Barcelona, España 2014

SANABRIA PEDRAZA, Arturo Heriberto, «Presunción de inocencia en materia de procedimiento administrativo sancionador. Matices y Modulaciones», *Derecho Global. Estudios Sobre Derecho y Justicia*, México, Año 4, número 10, noviembre 2018-febrero 2019.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, México 2004.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/157 A (10a.), de la Décima Época, sostenida por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, viernes 25 de octubre de 2019, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2020920, bajo el rubro: «RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS)».

Tesis 2a.XXXV/2007, de la Novena Época, sostenida por la Segunda Sala se la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1186, Mayo de 2007, Tomo XXV, del SJF y su Gaceta, el número de registro 172433, bajo el rubro: «PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL».

Tesis P. XXXV/2002, de la Novena Época, sostenida por el Pleno de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 14, Agosto de 2002, Tomo XVI, del SJF y su Gaceta, el número de registro 186185, bajo el rubro: «PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL».

Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

David M. VEGA VERA*

«El combate a la corrupción y la fiscalización superior en México, se han convertido en aspectos clave para transparentar la gestión gubernamental».

SUMARIO: Introducción; **I.** La Corrupción: un Fenómeno Antiguo y Complejo; **II.** Principios Conceptuales de la Rendición de Cuentas; **III.** México y el Reto del Combate a la Corrupción; **IV**. Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México; Consideración Final; Fuentes Consultadas.

Resumen
En el marco de la implementación de los Sistemas Anticorrupción, tanto a nivel nacional como particularmente en el caso de la Ciudad de México, es importante reflexionar sobre su concepción, propósito y estado actual.

Palabras clave
Anticorrupción, transparencia, rendición de cuentas, impunidad, sistemas, servicio público.

Introducción

En 1996, James D. WOLFENSOHN, quien en ese entonces fungía como Presidente del Grupo del Banco Mundial, declaró públicamente que la corrupción era un cáncer. Fue ésa la primera vez que un presidente del Banco Mundial habló abiertamente sobre el tema. En 2013, Jim YONG KIM, presidente de la misma organización, afirmó de manera categórica que, en el mundo en desarrollo, la corrupción es el enemigo público número uno.

---

* Licenciatura en *Derecho* por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Estudios de especialidad en *Derecho Constitucional y Administrativo, Argumentación Jurídica, Historia del Derecho y Procedimientos Constitucionales*; Maestría en *Derecho* y Doctorado en *Derecho* por la UNAM. Ha sido coordinador del Centro de Investigaciones Jurídicas Regionales de la UNAM y Director de Derechos Humanos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Actualmente es el Auditor Superior de la Ciudad de México.

KIM describió los efectos perniciosos que la corrupción puede tener en los países en desarrollo:

> Cada dólar que un funcionario corrupto o una empresa corrupta se llevan a sus bolsillos es un dólar que se le roba a una mujer embarazada que precisa atención médica, a una niña o niño que merecen recibir educación, o a las comunidades que necesitan agua, carreteras y escuelas. Cada dólar es vital si queremos lograr nuestras metas para erradicar la pobreza extrema para el año 2030 e impulsar la prosperidad compartida[1].

La corrupción es un fenómeno social tan antiguo como la civilización y ha sido estudiado desde las perspectivas moral, económica, política, jurídica, administrativa y sociológica.

Debido a que es un concepto abstracto y engloba distintas conductas que pueden o no ser aceptadas por la sociedad, resulta imposible formular una definición precisa o que logre el consenso general.

Grosso modo, la corrupción puede ser definida como una conducta ilegal o por lo menos reprobable por quebrantar las normas de convivencia cívica, con origen tanto en la esfera pública como privada, y que tiene por finalidad la obtención de un beneficio usual, aunque no únicamente, de tipo monetario.

En México, durante los años ochenta, la corrupción comenzó a constituirse en un obstáculo para el proceso político, por lo que necesitaba ser atendida. A partir de ese momento, se crearon leyes, reglamentos, programas, órganos de control e instituciones, todos ellos dirigidos a fiscalizar los recursos públicos; sin embargo, la larga tradición de la corrupción hizo que ésta se institucionalizara, mermando la efectividad de los esfuerzos formales para combatirla.

Un paso importante para abatir a la corrupción y contribuir a que más personas tengan una vida mejor es, pues, forjar instituciones con mayor integridad. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción supone un entramado legal específico, mediante el cual se busca eliminar las debilidades institucionales que han sido características de gran parte de los entes públicos en México. Analicemos un poco más este fenómeno.

I. La Corrupción: Un Fenómeno Antiguo y Complejo

El teórico político y expresidente estadounidense James MADISON afirmó, en su ensayo *El Federalista X*, lo siguiente:

[1] YONG KIM, Jim, «La corrupción es el enemigo público número uno de los países en desarrollo», Comunicado de Prensa del Banco Mundial, Banco Mundial, Estados Unidos 19 de diciembre de 2013.

> ¿Pero qué es el gobierno sino el mayor reflejo de la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles fueran el gobierno, no se necesitaría de un control interno ni externo. Al formar un gobierno que será administrado por hombres sobre hombres, la gran dificultad estriba en esto: primero se debe permitir al gobierno que controle a los gobernados, y en segundo lugar obligarlo a controlarse a sí mismo[2].

La necesidad de establecer instrumentos de control sobre las autoridades no es un tema nuevo; esa idea surgió desde el momento en que se observó el fenómeno de la corrupción, presente en todas las sociedades del mundo (aunque en distintos grados), y que no hay soluciones rápidas y únicas para controlar este mal social[3].

Platón fue uno de los primeros autores de los que se tiene registros que utilizó el término corrupción. Lo observó cuando estudiaba la política y lo plasmó en el Diálogo de *Politeia*, conocido como *La República o de lo Justo.* En él desarrolló lo que en la actualidad se conoce como las formas clásicas de gobierno.

«Un paso importante para abatir a la corrupción y contribuir a que más personas tengan una vida mejor es, pues, forjar instituciones con mayor integridad. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción supone un entramado legal específico, mediante el cual se busca eliminar las debilidades institucionales que han sido características de gran parte de los entes públicos en México. Analicemos un poco más este fenómeno».

Para Platón, existían diversas formas de gobierno, las cuales podían ser de uno, de algunos o de muchos; y podían englobarse en dos grupos de acuerdo con su objetivo: gobiernos puros y gobiernos impuros. Los gobiernos impuros eran el resultado de un Estado enfermo –corrupto– en el que los dirigentes buscaban servirse de la política, ver por el bienestar de sí mismos, de sus familiares y amigos, y dejaban en segundo plano el bienestar de sus ciudadanos.

---

[2] MADISON, James, *El Federalista*, J. & A. Mc Lean, Estados Unidos 1788.

[3] CASTILLO, Arturo del, «Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción», Revista *Gestión y Política Pública*, Vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001, México 2001, pp. 375-402.

A pesar de los estudios y esfuerzos emprendidos por entender el fenómeno de la corrupción, no ha sido posible elaborar una definición satisfactoria por dos razones:

1. La corrupción engloba conductas que son enunciadas por la ley, pero casi nunca están bien definidas ni tipificadas.
2. Su concepción es determinada por la sociedad, por lo que existen variaciones según el lugar y la época.

Para GONZÁLEZ LLACA[4], la corrupción puede clasificarse de acuerdo con los siguientes matices:

a) *Negra*. Se refiere a aquellos actos que transgreden el marco jurídico y que, por lo mismo, son catalogados como ilegales. Un ejemplo representativo de ello, es sobornar a un servidor público o ser extorsionado por éste.

b) *Blanca*. Abarca prácticas que no son mal vistas, y que incluso pueden ser justificadas por algunos y presumidas por los infractores. Puede ejemplificarse con la situación hipotética en que un vigilante permite el acceso de una persona a un museo después del horario oficial, a cambio de lo cual podría recibir una propina por la que muchos no se escandalizarían. Otro ejemplo: una persona acude a una oficina gubernamental para realizar algún trámite complejo y tardado; el funcionario a cargo siente empatía por el usuario y le ayuda agilizando el trámite; en agradecimiento, esta persona decide, libre y espontáneamente, dar una retribución al servidor público.

c) *Gris*. Se refiere a conductas en que no hay consenso acerca de si son corruptas o no. Caso hipotético: un automóvil se encuentra estacionado y el tiempo del parquímetro se terminó, por lo que el oficial encargado de imponer la infracción correspondiente decide introducir algunas monedas. Al llegar el dueño del vehículo, el oficial le exige el costo y una propina. Algunas personas podrían considerar este acto como corrupción y otras no.

II. Principios Conceptuales de la Rendición de Cuentas

El filósofo Aristóteles aseveró que el hombre es por naturaleza un *zoon politikón*, literalmente un animal político; sin embargo, este concepto debe interpretarse como un ser cívico o social. Se trata entonces de la

[4] GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, *Corrupción. Patología colectiva* (1 ed.), INAP, México 2005.

necesidad innata que tienen los seres humanos de vivir en comunidad, lo cual desencadena relaciones sociales y la estratificación de las mismas, dicha asociación acarrea distintos problemas en las interacciones cotidianas y en las relaciones de subordinación.

El hombre adquiere su calidad de humano por medio de un proceso de socialización con sus semejantes. Es con dicha socialización que aprende a comunicarse de forma oral y escrita, así como otros conocimientos; interioriza valores; y entiende su rol en la sociedad, entre otras cosas. Si las personas no tuvieran un contacto con sus pares, no tendrían consciencia del comportamiento que deberían mantener y se asemejarían más a los animales.

Desde sus inicios, el ser humano comenzó a formar pequeños grupos que con el tiempo crecieron, aumentando el grado de complejidad de la organización, al pasar por organizaciones sociales tales como hordas, clanes, tribus y gens, hasta formar lo que hoy denominamos Estado.

Al hablar sobre la génesis del Estado, lo más común es que se haga en términos de un contrato social, dejando de lado las ideas de una voluntad divina y considerando como bases principales las expuestas en las obras de Thomas HOBBES, John LOCKE y Jean-Jacques ROUSSEAU. El contrato social se refiere, en términos generales, a un acuerdo entre personas que buscando garantizar su supervivencia y sus posesiones, se unieron para formar un grupo con cierto grado de complejidad. La organización de la sociedad trae consigo necesariamente que algunas personas adquieran poder, poder político.

Una constante en la política, es el estudio de las personas que detentan el poder, desde las formas de gobierno clásicas descritas por Platón y Aristóteles en la Grecia antigua, hasta las ideas contemporáneas derivadas del análisis geopolítico.

La teoría de las élites desarrollada por Gaetano MOSCA, Wilfrido PARETO y Robert MICHELS ha sido uno de los aportes más importantes a la Ciencia Política, ya que es la base de la teoría política contemporánea.

Dicha teoría se basa en la postulación que hizo Aristóteles hace más de dos mil años, cuando afirmó que «existen dos clases de personas: los gobernados y los gobernantes». Los gobernantes conforman la élite, un pequeño grupo de personas encargadas de la dirección y toma de decisiones, que llegan a esa posición gracias a algunas cualidades o situaciones que las diferencian de las demás personas. En términos actuales, pueden ser cualidades políticas, económicas, intelectuales y, en contadas ocasiones, posiciones militares.

En el estudio de las élites, hay dos modelos conforme a los cuales se puede explicar su forma de operar. El primero de ellos hace referencia a una

minoría organizada y dominante que está impuesta en su totalidad; este modelo es propio de regímenes no democráticos (autoritarismos y totalitarismos), mientras que el segundo modelo alude a los regímenes democráticos (en sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial). En éstos últimos, los dirigentes no son impuestos a la masa, sino que surgen de comicios electorales, lo cual aumenta el grado de aceptación y legitimidad de esa clase.

De acuerdo con esta teoría, no hay manera de eliminar a las élites; inclusive, MOSCA menciona el caso hipotético en que, si la clase gobernada derrocara a la clase gobernante, en el seno de las masas aparecería necesariamente otra minoría organizada que sustituiría a la clase dirigente.

El propio Robert MICHELS también se percató, al observar la imposibilidad de eliminar a las élites, de que la única manera de "reducir los efectos nocivos" de la minoría sobre la mayoría era una democracia caracterizada por una sociedad con una cultura política de participación ciudadana. De esta manera existiría un régimen democrático consolidado, que incluiría para su funcionamiento un sistema de pesos y contrapesos, estado de derecho y mecanismos de trasparencia y rendición de cuentas.

Sobre el particular, el concepto de rendición de cuentas deriva de la palabra inglesa *accountability*, que supone la capacidad de las instituciones públicas para hacer responsables a los servidores públicos de sus actos y decisiones, permitiendo así la prevención y, en su caso, el castigo por los abusos de poder[5].

La rendición de cuentas abarca de forma genérica tres maneras de prevenir y corregir los abusos de poder:

1. Obliga al poder a abrirse a la inspección pública (*accountability*).
2. Lo fuerza a explicar y justificar sus actos (*answerability*).
3. Lo supedita a la amenaza de las sanciones (*enforcement*).

La rendición de cuentas se puede llevar a cabo de tres maneras. La primera de ellas es la vertical y supone la responsabilidad de los servidores públicos de elección popular ante la ciudadanía, mediante elecciones, opinión pública y sociedad civil activa; la segunda, la rendición de cuentas horizontal, somete a los funcionarios a controles en el marco de un sistema de pesos y contrapesos por parte de otras instituciones gubernamentales, con facultades para cuestionar y sancionar a los funcionarios en el caso de conductas indebidas; y la tercera es la rendición de cuentas diagonal,

[5] ACOSTA VILLADA, Aurelio, *La rendición de cuentas en América Latina, el caso de México*, 2000-2005: Tesis de Maestría, UNAM, México 2008, p. 21.

también llamada transversal, que se da cuando los ciudadanos recurren a instancias gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del gobierno y, como parte del proceso, participan en actividades tales como la formulación de políticas, la elaboración de presupuestos y el control de gastos[6].

La Transparencia: elemento clave de la Rendición de Cuentas

Es menester distinguir el concepto de transparencia del concepto de rendición de cuentas pues, aunque similares e inscritos en un contexto común, hacen referencia a condiciones distintas:

> La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la ´vitrina pública´ para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, más sería impreciso usarlo como sinónimo de aquél[7].

«La transparencia constituye una parte de la rendición de cuentas: "… mientras que transparentar significa que la información se encuentra publicada en una vitrina a la vista de todos, la rendición de cuentas va más allá, es un proceso que tiene una metodología obligatoria para el manejo y administración del erario, y su incumplimiento conllevará a un castigo"».

[6] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción,* Secretaría Internacional, Berlín 2009, p. 2.

[7] UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México,* Instituto Federal Electoral, México 2016, p. 28.

La transparencia constituye una parte de la rendición de cuentas: «… mientras que transparentar significa que la información se encuentra publicada en una vitrina a la vista de todos, la rendición de cuentas va más allá, es un proceso que tiene una metodología obligatoria para el manejo y administración del erario, y su incumplimiento conllevará a un castigo»[8].

En ese mismo sentido:

> La transparencia se inscribe en la lógica de las tendencias democráticas que apuntan a que el poder sea más público y, en consecuencia, más responsable ante el motivo central de su existencia: los ciudadanos. En la medida en que los Estados sean transparentes abonan en favor de la calidad institucional de la democracia, y en la medida en que se resistan a su adopción, fermentan ambientes de cerrazón que niegan a la sociedad y los ciudadanos el efectivo derecho del acceso a la información, el producto más acabado de la eficacia de la transparencia[9].

De acuerdo con TRANSPARENCIA INTERNACIONAL:

> La transparencia es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierto en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible al promover la participación y la rendición de cuentas[10].

La transparencia y la rendición de cuentas, como vemos, se caracterizan por ser mecanismos fundamentales para la vida en democracia, ya que suponen controles de prevención y sanción ante los abusos de poder.

---

[8] GARCÍA SILVA, Betzaida, *Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*, Sexto certamen de ensayo político. México, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, México 2006.

[9] UVALLE BERRONES, Ricardo. «Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LXI, núm. 226, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-abril de 2016, México 2016, p. 199.

[10] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Op. Cit.*, p.44.

III. México y el Reto del Combate a la Corrupción

Los actos de corrupción en México tienen sus primeros antecedentes en la época Novohispana. En esa época se manifestaron con la evasión de impuestos a la Metrópoli por medio del contrabando, que era permitido por las autoridades; el nepotismo; el tráfico de influencias; la venta de puestos públicos y títulos nobiliarios; la apropiación de recursos públicos; y la interpretación de leyes a conveniencia, por mencionar algunos casos. «En ese tiempo, para abatir el fenómeno, se endurecieron las penas para los delitos de robo, cohecho y fraude; además, se implementaron los temidos juicios de residencia, los cuales eran practicados a los funcionarios al término de su mandato, convirtiéndose en ocasiones en auténticas cacerías de brujas»[11].

Ya con México como nación independiente, la corrupción siguió siendo común y, gracias a factores sociopolíticos, institucionales, económicos, jurídicos y ético-culturales, durante el auge del Presidencialismo mexicano, se convirtió en un problema sistémico[12]. No fue hasta la década de 1980, durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, cuando comenzó a verse como un factor que dañaba a sociedad y gobierno y, como tal, debía combatirse. En un intento por recuperar la menguada legitimidad del gobierno, de la Madrid propuso como lema de su gobierno "la renovación moral de la sociedad", lo que constituyó el reconocimiento implícito de que el grado de corrupción de la clase gobernante se había convertido ya en un obstáculo del proceso político.

Las medidas aplicadas hasta entonces no habían sido profundas, «los esfuerzos institucionales para combatir la corrupción en México

[11] CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Salvador, *La lucha contra la corrupción en la Nueva España según la visión de los neoestóicos*, Colegio de México, COLMEX, México 2006, p.717.

[12] La corrupción sistémica se define como el uso persistente y generalizado de la institución pública para la obtención de un beneficio privado, reduciendo la calidad y la cantidad de los servicios prestados. En este caso, se dan patrones de conductas corruptas ascendentes, que hacen que el sistema dependa de la corrupción para su propia supervivencia. Los niveles de corrupción llegan a oficiales públicos de alto nivel que toman decisiones sobre contratos públicos o grandes proyectos. La corrupción se extiende como norma en el sistema y la impunidad protege a toda la institución corrupta. BANCO MUNDIAL, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA E INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, *Seminario en Transparencia y Buen Gobierno: Hacia un gobierno abierto y participativo*, BM-SFP-ITESM, México 2009, p.15.

fueron tibios y poco efectivos»[13]. No obstante, lo que se hizo fue atacar más la forma que el fondo, pues aun cuando por ley se buscó regular las acciones de los funcionarios, en la realidad las normas no se aplicaban y los mecanismos incipientes sólo sirvieron para detectar en dónde existían los hechos de corrupción e inclusive el monto a que ascendía en los casos de malversación de fondos, sin que ello se tradujera en un aumento de funcionarios sancionados o consignados ante el Poder Judicial.

La relevancia de la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones públicas de México se ha acrecentado en años recientes, situación que se ve reflejada en la configuración del entramado normativo e institucional actual. Las acciones emprendidas en materia de combate a la corrupción en los sexenios siguientes al encabezado por de la Madrid se ven reflejadas en la creación de leyes, programas e instituciones de control interno y externo, como la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y otras encargadas de velar por la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas.

Fue a inicios del siglo XXI cuando ocurrieron hechos importantes para el desarrollo democrático de nuestro país en materia de combate a la corrupción, pues aunado a la alternancia política, que trajo consigo la aplicación de nuevas políticas anticorrupción, se siguieron rutas propuestas por organismos internacionales. Entre los primeros resultados concretos de esto fue la promulgación, por primera vez, de una ley en materia de transparencia[14] y la creación del otrora Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), acciones que propiciaron el debate e impulsaron la cultura de la transparencia en México, en beneficio de un mejor ejercicio del servicio público, y que contribuyeron positivamente a la vida democrática del país.

En este orden de ideas, el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo* 2001-2006, tuvo como objetivos: prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; controlar y detectar prácticas de corrupción, sancionar las prácticas de corrupción e impunidad, dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad y

[13] CASAR, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, México 2015, p. 49.

[14] *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

En esta visión se presentan en orden inverso los temas, es decir la corrupción como un problema y no como una consecuencia de la falta de medidas eficaces de transparencia, justificación de las decisiones, responsabilidad y sanción, que constituyen el proceso de rendición de cuentas gubernamental, como lo habían visualizado algunas organizaciones internacionales.

En la década pasada surgieron otras exigencias en la agenda pública de nuestro país, dirigidas hacia la actuación estatal, con temáticas estrechamente relacionadas entre sí, como son la transparencia, la rendición de cuentas y el concepto de la protección de datos personales. Se trata de tres conceptos que, de manera general, comparten un objetivo en común: la lucha contra la corrupción.

De esta manera, México inició con una nueva etapa de apertura de la información pública y de rendición de cuentas. Aunque en primera instancia, fue solo la información generada por instituciones gubernamentales la que se puso a disposición del público, con el paso de los años la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas han evolucionado hasta llegar a un escenario como el actual, donde no solo las instituciones de gobierno son obligadas a proveer información y someter su actuación al escrutinio de la sociedad, sino también los entes y organizaciones no gubernamentales que reciben recursos públicos.

A pesar de los avances que se habían conseguido durante los primeros años de este siglo, era una realidad que los esfuerzos institucionales no estaban suficientemente coordinados y persistían muchas lagunas tanto legales como institucionales, situación que iba en detrimento de la lucha efectiva contra la corrupción. Ante este panorama, y previo a la llegada del Sistema Nacional Anticorrupción, el entonces Auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal Martínez, sostenía que «la Rendición de Cuentas en México respondía a una arquitectura institucional heterogénea, fragmentada y por tanto ineficaz para combatir la corrupción»[15].

Al observar y reconocer dichas debilidades institucionales y ante los constantes casos de corrupción, grupos de la sociedad civil organizada, académicos e inclusive empresarios llevaron a cabo un trabajo conjunto para crear una política nacional en la que se articularan normas e instituciones destinadas a combatir dicho fenómeno, en condiciones tales que permitieran

[15] PORTAL, Juan Manuel, *Entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012 a la H. Cámara de Diputados,* Mensaje del Auditor Superior de la Federación, 20 de febrero de 2014, México 2014, p.1.

denunciar, investigar, sancionar, corregir y resarcir los daños ocasionados.

«Lo novedoso de estas reformas fue que hicieron posible hablar por primera vez de una política pública integral en materia de combate a la corrupción en México, pues si bien en sexenios anteriores se instrumentaron el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, y el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, éstos no consideraron a la sociedad civil para su construcción; por lo mismo, no pueden considerarse sino como políticas gubernamentales».

Fue así como el 21 de abril de 2015, se aprobó la reforma constitucional que establecería al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como 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 los recursos públicos. Dicha reforma incluyó las llamadas "siete leyes", dado que se reformaron la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, el *Código Penal Federal* y la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*; se crearon la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa* y la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.

Lo novedoso de estas reformas fue que hicieron posible hablar por primera vez de una política pública integral en materia de combate a la corrupción en México, pues si bien en sexenios anteriores se instrumentaron el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, y el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, éstos no consideraron a la sociedad civil para su construcción; por lo mismo, no pueden considerarse sino como políticas gubernamentales.

Además, el SNA converge y se enriquece con dos sistemas nacionales más: el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). La estructura y funcionamiento de dichos sistemas, debe replicarse a nivel local, de manera que los tres órdenes de gobierno puedan coordinarse para

instrumentar de manera conjunta mecanismos de mejora continua, así como avanzar en la procuración e impartición de justicia, en aras de consolidar los valores democráticos mediante el fortalecimiento del estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas.

IV. Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México

La exigencia del artículo segundo transitorio de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* era que se expidieran las leyes y se realizaran las adecuaciones correspondientes a los marcos jurídicos locales para cumplir con la armonización a nivel nacional. La Ciudad de México fue más allá, pues además de crear la *Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*, elevó la existencia de dicho mecanismo a rango constitucional.

La Ciudad de México ha tenido cambios como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales de nuestro país. A partir de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016, se reconoce a la Ciudad de México como una parte integrante de la Federación, con rango de entidad federativa, y se mantiene su condición de capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión.

Con base en esta reforma, se mandató que la Ciudad de México adoptara su propia Constitución. Así, concluidos los trabajos de la Asamblea Constituyente, el 5 de febrero de 2017 se publicó el Decreto por el que se expide la *Constitución Política de la Ciudad de México*, la cual entró en vigor a partir del 17 de septiembre de 2018, salvo por lo que se refiere a las excepciones previstas en su régimen transitorio.

La *Constitución Política de la Ciudad de México* incluye 71 artículos generales y 39 artículos transitorios, está divida en 8 títulos que representan cambios significativos en los derechos de los habitantes de la ciudad y en su organización política.

En el Título Sexto de la *Constitución Política de la Ciudad de México*, "Del Buen Gobierno y de la Buena Administración", se establecen los principios de la función pública, se sientan las bases para el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, se regula el Sistema de Fiscalización Superior de la Ciudad de México y se establecen los principios del Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el artículo 62 de la Constitución Política local, se disponen las bases y principios de la fiscalización superior de la Ciudad de México; y se reconoce a la entidad de fiscalización de la Ciudad de México con autonomía de gestión, técnica y presupuestal en el ejercicio de sus atribuciones, e independencia para decidir sobre su organización, funcionamiento y resoluciones.

El artículo 63 de la *Constitución Política de la Ciudad de México* establece el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México como instancia de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos.

En materia anticorrupción, a nivel local se crearon y se reformaron las siguientes leyes:

Leyes locales creadas	Leyes locales reformadas
1. Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. 2. Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México. 3. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. 4. Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. 5. Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México. 6. Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México.	1. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (que cambió posteriormente a Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México). 2. Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México. 3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (que cambió posteriormente a Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México). 4. Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. 5. Código Penal para el Distrito Federal.

FUENTE: Elaboración propia.

Con ello se pretende establecer las bases para el funcionamiento y coordinación entre los entes públicos de la Ciudad de México y, de esta forma, instrumentar la primera política pública integral en materia anticorrupción, puesto que «sin leyes que aterricen y castiguen los tipos de corrupción establecidos a nivel internacional, no puede esperarse que México comience a tener una lucha eficaz contra este mal. De la misma manera, es esencial que las entidades federativas comiencen a abordar la modernización de sus códigos penales y se emprenda la homologación de los delitos, sanciones y periodos de prescripción con el fin de que el esfuerzo en contra de la corrupción adquiera un carácter nacional»[16].

[16] INSTITUTO MEXICANO DE LA COMPETITIVIDAD, *La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*, IMCO, México 2015, p. 144.

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México se integra por las siguientes instancias:

a) *Comité Coordinador*

Es el responsable de establecer las directrices y mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Local, así como con el Sistema Nacional Anticorrupción y con los entes públicos, y tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción en su conjunto.

Este comité se encuentra formado por un representante del Comité de Participación Ciudadana (quien lo presidirá); el Auditor Superior de la Ciudad de México; el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción; el Secretario de la Contraloría General de la Ciudad de México; un representante del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México; el titular del Instituto de Transparencia, Acceso a la información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; el titular del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; el Órgano de Control del Congreso de la Ciudad de México y el Titular del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México.

b) *Comité de Participación Ciudadana*

Estará compuesto por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y su independencia del Gobierno de la Ciudad de México.

Durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección, serán renovados de manera escalonada, y solo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Entre sus principales atribuciones están proponer proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en materia de fiscalización y control de recursos públicos; prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; proyectos para la Plataforma Digital Local y del Sistema Electrónico de Denuncias y Quejas; así como proponer reglas y procedimientos para presentar peticiones, solicitudes y denuncias de la ciudadanía ante la ASCM y los Órganos Internos de Control.

c) *Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización*

Estará integrado por la Auditoría Superior de la Ciudad de México, la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, dos personas integrantes del Comité Coordinador y una persona integrante del Comité de Participación Ciudadana.

El Comité Rector tiene por objeto coordinar las acciones y mecanismos de los integrantes del sistema; promover el intercambio de información, dudas y experiencias en materia de fiscalización; y fortalecer la rendición de cuentas.

Son necesarios el avance y consolidación de esta política pública para que puedan apreciarse sus resultados, así como distintas adecuaciones encaminadas a su mejora y fortalecimiento. A pesar de ello, es por mucho la reforma local más importante en materia de combate a la corrupción, ya que con esta política se pretende integrar todas las herramientas jurídicas necesarias y un entramado jurídico-normativo que corrija las debilidades institucionales y que impulse no solo la prevención, sino también la investigación, evaluación y participación de la sociedad civil y la academia.

Finalmente, es oportuno destacar que el 24 de octubre de 2019, se instaló e inició sus trabajos el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. En el evento efectuado con tal motivo, se mencionó que: «Nada daña más al país que la corrupción y la impunidad». La Ciudad de México es testigo histórico del proceso democrático que se vive en estos días, la instalación del referido Comité sienta las bases generales del sistema local y significa la puesta en marcha de las políticas públicas para atender uno de los problemas más importante que padecen los habitantes de la Ciudad de México: la corrupción. Como lo señaló en esa ocasión la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia SHEINBAUM PARDO, las tareas del Comité Coordinador deben conducir a eliminar los procesos susceptibles de actos de corrupción mediante prácticas honestas en el servicio público.

El Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México quedó integrado por:

- Mtra. Karime Yolanda Athié Ortiz, Presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.
- Dr. David M. Vega Vera, titular de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.
- Mtro. Juan José Serrano Mendoza, titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México.
- Dr. Rafael Guerra Álvarez, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.
- Lic. Julio César Bonilla Gutiérrez, Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Púbica, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.
- Dra. Estela Fuentes Jiménez, Magistrada Presidente del Tribunal

de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

- Lic. Rodolfo Hurtado Salazar, titular del Órgano de Control del Congreso de la Ciudad de México.
- Dra. Araceli Damián González, titular del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Se encuentra pendiente la designación del titular de la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción.

Consideración Final

La transparencia y la rendición de cuentas son temas relevantes y permanentes en el debate público del país, tanto así que dan lugar a políticas de Estado, pues se han creado modelos y estrategias nacionales basados en sus premisas, como el referido Sistema Nacional Anticorrupción, esfuerzo conjunto de distintas instituciones que buscan trabajar coordinadamente para eliminar las prácticas de opacidad y corrupción al interior de los aparatos gubernamentales.

Los esfuerzos por consolidar los valores de la transparencia y la rendición de cuentas han sido posibles mediante un trabajo en conjunto entre los distintos poderes, órdenes de gobierno y la sociedad civil, e incluso la cooperación e intercambio con otras naciones. A pesar de que han existido resistencias y obstáculos en el camino, lo cierto es que se han conseguido metas claras y resultados tangibles; por supuesto, el sendero no ha llegado a su fin y es necesario continuar con la evaluación y constante adaptación de instituciones y leyes, en congruencia con el permanente dinamismo social.

También es importante considerar los esfuerzos que se realizan en las entidades federativas, pues como es el caso de la Ciudad de México y su Sistema Local Anticorrupción, presuponen nuevas normas y reglas que articulan el trabajo institucional para homologar y coordinar las acciones locales con los mecanismos de SNA.

«La transparencia y la rendición de cuentas son temas relevantes y permanentes en el debate público del país, tanto así que dan lugar a políticas de Estado, pues se han creado modelos y estrategias nacionales basados en sus premisas, como el referido Sistema Nacional Anticorrupción, esfuerzo conjunto de distintas instituciones que buscan trabajar coordinadamente para eliminar las prácticas de opacidad y corrupción al interior de los aparatos gubernamentales».

Los sistemas anticorrupción, tanto nacional como locales, representan mecanismos de trabajo conjunto que permitirán no solo recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones, sino mejorar su calidad de vida al potenciar el desarrollo de la esfera económica.

He insistido que aun cuando la Ciudad de México cuenta con una legislación moderna y adecuada al consenso nacional e internacional, los factores que propician la corrupción continúan siendo un problema[17]. En este contexto, la fiscalización superior se inscribe como un elemento clave para consolidar la cultura de la rendición de cuentas, mediante la *prevención* como estrategia esencial y la instauración de políticas de ética e integridad que favorezcan la credibilidad de los resultados de la entidad de fiscalización superior de esta ciudad: *Fiscalizar con integridad para prevenir y mejorar*[18].

Finalmente, se considera que la coordinación gubernamental es determinante para conseguir un desarrollo pleno de los valores en contra de la corrupción, pero igual o quizá más importantes son la participación y exigencia de una ciudadanía bien informada. Con la convergencia de estos elementos, se presume estar más cerca de eliminar las prácticas maledicentes al interior de la res pública.

Fuentes Consultadas

Bibliografía

ACOSTA VILLADA, Aurelio, *La rendición de cuentas en América Latina, el caso de México*, 2000-2005, Tesis de Maestría, UNAM, México 2008.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Ética Pública en la Fiscalización*, México 2018.

BANCO MUNDIAL, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA E INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, *Seminario en Transparencia y Buen Gobierno: Hacia un gobierno abierto y participativo*, BM-SFP-ITESM, México 2009.

CASAR, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción,* Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, México 2015.

CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Salvador, *La lucha contra la corrupción en la Nueva España según la visión de los neoestóicos*, Colegio de México, COLMEX, México 2006.

CASTILLO, Arturo del, «Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción»,

[17] VEGA VERA, David, *Herramientas para enfrentar la corrupción en México*, Innovación Editorial Lagares, México 2018, p. 14.

[18] AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Ética Pública en la Fiscalización*, México 2018, p. 5.

Revista *Gestión y Política Pública*, Vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001, México 2001.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Suporting Document to the Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies,* Estados Unidos 2000.

GARCÍA SILVA, Betzaida, *Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*, Sexto certamen de ensayo político. México, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, México 2006.

GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, *Corrupción. Patología colectiva* (1 ed.). INAP, México 2005.

INSTITUTO MEXICANO DE LA COMPETITIVIDAD, *La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*, IMCO, México 2015.

MADISON, James, *El Federalista*, J. & A. Mc Lean, Estados Unidos 1788.

PORTAL, Juan Manuel, *Entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012 a la H. Cámara de Diputados,* Mensaje del Auditor Superior de la Federación, 20 de febrero de 2014, México 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción,* Secretaría Internacional, Berlín 2009.

UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México,* Instituto Federal Electoral México 2016.

UVALLE BERRONES, Ricardo. «Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LXI, núm. 226, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-abril de 2016, México 2016.

VEGA VERA, David, *Herramientas para enfrentar la corrupción en México*, Innovación Editorial Lagares, México 2018.

YONG KIM, Jim, «La corrupción es el enemigo público número uno de los países en desarrollo», Comunicado de Prensa del Banco Mundial, Banco Mundial, Estados Unidos 19 de diciembre de 2013.

Legislación Nacional

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Cecilia Georgina ARENAS CABRERA*

SUMARIO: Introducción; **I.** La reforma constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción; **II.** El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México; **III.** Transparencia y Rendición de Cuentas; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen
Este artículo analiza el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, como debe transparentarse y las implicaciones de su instalación en la transparencia y rendición de cuentas en la Administración Pública de la Ciudad de México.

Abstract
This article analyze the dispositions of the Anticorruption System of Mexico City, as it should transparent and implications for transparency, accountability for the Public Administration for Mexico City.

Palabras clave
Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, Sistema Nacional Anticorrupción, Transparencia, Rendición de Cuentas, Protección de Datos Personales y Administración Pública de la Ciudad de México.

Introducción

Con la instalación del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, el 24 de octubre de 2019, inician los trabajos de esta institución de vital importancia para el Estado y los ciudadanos, constituye un esfuerzo más por parte de las autoridades para erradicar la corrupción en el orden local.

Indudablemente, un Sistema Anticorrupción, debe tomar como eje rector la transparencia y la rendición de cuentas en su integración, organización y funcionamiento, por lo cual debe ponerse especial énfasis en cómo debe transparentarse y cómo podría impactar su implementación en la transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública de la Ciudad de México.

---

* Licenciatura y Maestría en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Derecho y Posgrado de la Facultad de Derecho, respectivamente. Se ha desempeñado en diversos cargos públicos, relacionados con las materias de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

En este marco, a continuación, se realizan algunas notas respecto de cómo se considera que debe ser transparentado el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de la Ciudad de México, dado que la Ley que lo regula establece claramente que se transparentará únicamente lo referente a recursos públicos.

«Para el Estado, la corrupción se ha traducido en una barrera infranqueable para desarrollar su labor, lo cual repercute cada día de forma más intensa en la vida de los gobernados, lesionando incluso sus derechos humanos, pueden verse afectaciones en ámbitos como la educación, la salud, la vivienda, derecho a un medio ambiente sano, convirtiéndose esta lista en interminable, sin embargo, a últimas fechas lo que más preocupa a la sociedad es la seguridad».

I. La reforma constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción

El combate a la corrupción, se ha convertido en un tema de relevancia en nuestro país, no solo desde la perspectiva del Estado, sino también de la sociedad civil y en general de toda la población, la cual ha sido afectada de una u otra manera por esta práctica cada vez más preponderante.

Al respecto, el índice de percepción de la corrupción 2014, previo a la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción ya había señalado a México como uno de los países con mayores niveles de corrupción, al situarlo en el lugar 103 de los 175 países evaluados. Además de ubicarse como uno de los países peor evaluados de américa latina y ser el peor calificado de los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)[1].

Dicho señalamiento no fue una sorpresa para nadie, ya que el *grosso* de la población ha estado acostumbrada a vivir en su día a día con este problema, el cual se presenta hasta en las actividades más cotidianas, tales como la realización de trámites, obtención de permisos e incluso de servicios a los que tendrían derecho como ciudadanos.

Por su parte la iniciativa privada, ha visto mermada la libre

[1] Mayor información disponible en: [https://imco.org.mx/competitividad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2014-via-transparencia-internacional/], consultada en: 2019-10-15.

competencia, al encontrarse como rehenes en los procedimientos de contratación de dadivas o porcentajes para la obtención de contratos.

Para el Estado, la corrupción se ha traducido en una barrera infranqueable para desarrollar su labor, lo cual repercute cada día de forma más intensa en la vida de los gobernados, lesionando incluso sus derechos humanos, pueden verse afectaciones en ámbitos como la educación, la salud, la vivienda, derecho a un medio ambiente sano, convirtiéndose esta lista en interminable, sin embargo, a últimas fechas lo que más preocupa a la sociedad es la seguridad.

La impunidad en nuestro sistema ha fomentado estas prácticas, buscar casos de impunidad en nuestro país no es difícil, la utilización de recursos públicos para el beneficio particular de servidores públicos, ha sido una constante en nuestra historia, lo cual se ha evidenciado cada vez más, en virtud de la sociedad de la información en que nos hemos convertido.

La utilización de tecnologías de la información, hace cada vez más difícil el ocultamiento de estas prácticas y nos permite conocer dichas situaciones, casi en tiempo real.

Como resultado de estas prácticas, el descontento ciudadano ha ido en aumento, cada vez se vuelven más severas las críticas a todos aquellos que ostentan un cargo público, se realizan generalizaciones respecto del comportamiento de servidores públicos, muchos de ellos, probos.

«… la comunidad internacional ha puesto especial interés en la situación que se vive en México, debido a la corrupción se han generado problemas que trascienden las fronteras, para muestra basta señalar las personas que han sido desplazadas de sus comunidades de origen, debido a la falta de oportunidades y creciente violencia que se vive en nuestro país y que emigran a otros países, situación que también se presenta para profesionistas en busca de mejores oportunidades. El desgaste que presentan las instituciones nacionales es innegable y la percepción de los gobernados respecto de ellas no solo es de fragilidad, sino también de ineficacia».

Por su parte, la comunidad internacional ha puesto especial interés en la situación que se vive en México, debido a la corrupción se han generado problemas que trascienden las fronteras, para muestra basta señalar las personas que han sido desplazadas de sus comunidades de origen, debido a la falta de oportunidades y creciente violencia que se vive en nuestro país y que emigran a otros países, situación que también se presenta para profesionistas en busca de mejores oportunidades.

El desgaste que presentan las instituciones nacionales es innegable y la percepción de los gobernados respecto de ellas no solo es de fragilidad, sino también de ineficacia.

Lo anterior, no obsta para que haya existido un esfuerzo constante por parte de las autoridades, para acabar con el fenómeno de la corrupción en nuestro país, muestra de ello, fue la creación de la Secretaría de la Función Pública (1983) y de la Auditoría Superior de la Federación (2000), así como el establecimiento de un andamiaje jurídico conformado, entre otras por las siguientes leyes:

- *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*[2], la cual tiene por objeto la fiscalización de la cuenta pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación -en adelante DOF-, el 29 de diciembre de 2000 y abrogada el 25 de mayo de 2009;
- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*[3], cuyo objeto era reglamentar el Título Cuarto de la Constitución, en materia de sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas y registro patrimonial de servidores públicos, publicada en el DOF, el 13 de marzo de 2002 y abrogada el 18 de julio de 2016;
- *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*[4], que tiene por objeto la

[2] **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

[3] **Artículo 1.** Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;

II. Las obligaciones en el servicio público;

III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;

IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y

V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

[4] **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados

regulación de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, publicada en el DOF, el 4 de enero del 2000, vigente hasta nuestros días;

- *Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas*[5], cuyo objeto es reglamentar las contrataciones de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicada en el DOF, el 13 de enero de 2016, vigente al día de hoy;
- *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*[6], la cual tiene por objeto regular el funcionamiento y desarrollo del servicio profesional de carrera, publicada en el DOF, el 10 de abril de 2003, vigente hasta el momento;
- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*[7], cuya finalidad era garantizar el acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal, la cual se publicó en el DOF, el 11 de junio de 2002 y fue abrogada el 9 de mayo de 2016, con la publicación de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, misma que también forma parte de la estructura jurídica creada por el estado con el fin de erradicar la corrupción;
- *Ley de Contabilidad Gubernamental*[8], cuyo propósito es establecer los criterios generales que deberán regir

---

Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen:

[…].

[5] **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

[…].

[6] **Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

[…].

[7] **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

[8] **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

[…].

la contabilidad gubernamental, así como la emisión de información financiera por parte de los entes públicos, publicada en el DOF, el 31 de diciembre de 2018, vigente al día de hoy;

- *Ley de Asociaciones Público Privadas*[9], que tiene por objeto regular los esquemas del desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas, el publicada en el DOF, el 16 de enero de 2012, vigente al día de hoy;
- *Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*[10], cuyo objeto fue determinar las responsabilidades y sanciones a imponer a personas físicas y morales por infracciones en contrataciones públicas de nivel federal, publicada en el DOF, el 11 de junio de 2012 y abrogada el 19 de junio de 2017, y;
- Diversos Convenios Internacionales que han buscado establecer parámetros que permitan limitar la corrupción en sus diferentes ámbitos.

Sin embargo, a pesar de que ha habido resultados importantes, dichos esfuerzos se han visto mermados ante el avance cada día mayor de la corrupción, la cual sofistica sus métodos y llega a sectores inimaginables, se convierte en una epidemia y, por tanto, la ciudadanía percibe estos esfuerzos como nulos.

Es en ese contexto que el 27 de mayo de 2015, surge la reforma en materia anticorrupción, como una propuesta alterna a las ya establecidas y en virtud de la cual, se reformarían, adicionarían y derogarían diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de combate a la corrupción.

A pesar de que fue una reforma integral, es decir, que involucra a todas aquellas disposiciones constitucionales necesarias para implementar el Sistema Nacional

[9] **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas, bajo los principios de los artículos 25 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[10] **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de interés general y tiene por objeto:

I. Establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal previstas en esta Ley, así como aquellas que deban imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurran en las transacciones comerciales internacionales previstas en esta Ley, y

II. Regular el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones, y

III. Establecer las autoridades federales competentes para interpretar y aplicar esta Ley.

Anticorrupción[11], llaman especialmente la atención, la reforma a los artículos 73, que permite al Congreso expedir las leyes relacionadas con el sistema, el 109 que permite al Estado no solo sancionar a los servidores públicos, sino también a particulares que incurran en una responsabilidad.

Mención aparte, merece el artículo 113 constitucional[12], el cual establece que el Sistema Nacional

[11] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf], consultada en: 2019-10-15.

[12] **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 información 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.

Anticorrupción es una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, sujetándose para ello a bases mínimas.

Dicho artículo es trascendental para la configuración del Sistema a nivel nacional, ya que no solo determina cuáles serán las directrices bajo las cuales se configurará, sino además establece la obligación de replicarlo en cada una de las entidades federativas que integran el país, lo cual permite una mejor coordinación, así como una prevención y detección de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción más inmediata.

Con la implementación de Sistemas Anticorrupción en cada una de las entidades federativas, se busca erradicar la corrupción, no solo en el ámbito federal, sino también local, además de dotar de autonomía a dichos organismos, frente a los titulares del Ejecutivo, quienes de acuerdo a sus atribuciones eran los facultados de nombrar a los servidores públicos que se encargarían de estos temas, lo cual podía permear en su trabajo.

«Con la implementación de Sistemas Anticorrupción en cada una de las entidades federativas, se busca erradicar la corrupción, no solo en el ámbito federal, sino también local, además de dotar de autonomía a dichos organismos, frente a los titulares del Ejecutivo, quienes de acuerdo a sus atribuciones eran los facultados de nombrar a los servidores públicos que se encargarían de estos temas, lo cual podía permear en su trabajo».

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.

La organización tanto a nivel federal, como a nivel local, es similar, con la finalidad de homogeneizar estructuras y con ello evitar complicaciones en su interacción, con la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción, se buscan acciones y resultados en todos los órdenes del gobierno.

II. El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

A) Integración del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

La *Constitución Política de la Ciudad de México*, en su Título Sexto, relativo al Buen Gobierno y Buena Administración, Capítulo I, referente al Combate a la Corrupción, establece en su artículo 63[13], el Sistema

[13] **Artículo 63.**

1. La Ciudad de México contará con un Sistema Anticorrupción, instancia de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos.

2. El Sistema Anticorrupción contará con un Comité Coordinador, conformado por las personas titulares de la entidad de fiscalización, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; del Tribunal de Justicia Administrativa, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, del Consejo de Evaluación, del órgano de control del Congreso y de la secretaría encargada del control interno, todos de la Ciudad de México; así como por un representante del Consejo de la Judicatura y por un representante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema, quien lo presidirá.

Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, sin perjuicio de las facultades otorgadas a cada uno de los órganos que lo integran:

I. El establecimiento de mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción y con los entes públicos;

II. El diseño y promoción de políticas públicas en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, del ejercicio de las atribuciones de las personas servidoras públicas, así como de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción;

III. La formulación de diagnósticos que permitan identificar el origen y causas de corrupción;

IV. La determinación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones públicas, académicas, sociales y privadas;

V. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de la Ciudad en materia de responsabilidades, fiscalización, control de bienes, servicios y recursos públicos;

VI. Vinculación con los mecanismos de participación ciudadana

destinados al combate a la corrupción y el seguimiento a las denuncias ciudadanas;

VII. La elaboración de informes públicos que contengan los avances y resultados del ejercicio de sus funciones, de la aplicación de las políticas y los programas destinados a combatir la corrupción, de las recomendaciones emitidas, su aceptación o rechazo, su estado de cumplimiento y las respuestas correspondientes; y

VIII. La formulación, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, de recomendaciones a los entes públicos, destinadas a eliminar las causas institucionales que generan los hechos de corrupción, tanto en las normas como en los procesos administrativos, así como en los vínculos entre los poderes públicos y los particulares. Las autoridades destinatarias estarán obligadas a emitir respuesta fundada y motivada.

3. El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco personas que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y su independencia del Gobierno de la Ciudad; durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección, serán renovados de manera escalonada y podrán ser removidos por las causas establecidas en la ley.

Son funciones del Comité de Participación Ciudadana:

I. Elaborar anualmente su programa de trabajo y presentar su informe anual;

II. Establecer mecanismos de vinculación, cooperación y colaboración con la ciudadanía;

III. Coordinarse con las contralorías ciudadanas, contralorías sociales, testigos sociales y demás mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución;

IV. Recibir las denuncias de cualquier ciudadano sobre hechos de corrupción, en los términos que establezca la ley;

V. Realizar observaciones al proyecto de informe anual del Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México; y

VI. Presentar denuncias sobre hechos de corrupción en los términos de lo que establezca la ley.

4. El sistema contará con el auxilio técnico y administrativo del secretariado ejecutivo que será designado por el Comité Coordinador a propuesta de su presidente, en los términos que determine la ley y dependerá del mismo. El secretariado ejecutivo tendrá el carácter de órgano descentralizado del Gobierno de la Ciudad.

Apoyará los trabajos del sistema mediante la generación, compilación y procesamiento de la información para identificar las causas que generan hechos de corrupción; el diseño de metodologías e indicadores para medirlos y evaluarlos; la formulación de los proyectos de informes y recomendaciones que emitirá el Comité Coordinador.

Establecerá una plataforma digital que albergue el registro de denuncias, recomendaciones y sanciones, así como de declaraciones de intereses, de cumplimiento de obligaciones fiscales y patrimoniales.

5. El sistema garantizará la protección a denunciantes, informantes,

Anticorrupción de la Ciudad de México, indicando su composición y sus funciones generales.

La *Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México* (en adelante LSACDMX), publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 1 de septiembre de 2017, desarrollaría dichas disposiciones.

De conformidad con el artículo 6 de la ley citada, el objeto del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, es «establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre los entes públicos de la Ciudad de México, en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la transparencia, control, fiscalización y rendición de cuentas sobre los recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia en la Ciudad de México, en colaboración y complementación con el Sistema Nacional»[14].

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, se encuentra estructurado de la siguiente forma:

- **Comité Coordinador**

Establece las directrices y mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y se encarga del «diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción en su conjunto»[15].

---

testigos y afectados por hechos de corrupción.

[14] **Artículo 6.** El Sistema Local tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los entes públicos de la Ciudad de México en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la transparencia, control, fiscalización y rendición de cuentas sobre los recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia en la Ciudad de México, en colaboración y complementación con el Sistema Nacional.

Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Local deberán ser implementadas por todos los entes públicos en la Ciudad de México, guardarán congruencia como mínimo con las establecidas por las del Sistema Nacional y podrán complementar e ir más allá en la implementación de principios y obligaciones para eficientar el cumplimiento de los principios rectores del servicio público.

[…].

[15] **Artículo 8.** El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer directrices y mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Local y tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción en su conjunto.

Sus atribuciones[16] son:

[16] **Artículo 9.** El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:

I. La elaboración de su programa anual de trabajo;

II. El establecimiento de directrices, bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes;

III. La aprobación, diseño y promoción de la política pública local en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;

IV. Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva;

V. Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas locales, así como sugerir lo que corresponda respecto a las políticas integrales en el Sistema Nacional;

VI. Requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la política pública local y las demás políticas implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos;

VII. La determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de transparencia, fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

VIII. La emisión 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 que deberá ser público y presentado ante los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad de México.

Dicho informe será el resultado de las evaluaciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva y será aprobado por la mayoría de sus integrantes del Comité Coordinador, los cuales podrán realizar votos particulares, concurrentes o disidentes, sobre el mismo y deberán ser incluidos dentro del informe anual;

IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno en los entes públicos, el Comité Coordinador emitirá recomendaciones y les dará seguimiento en términos de esta Ley para su debido atención y observancia.

Los entes públicos están obligados a atender las recomendaciones a que se refiere la presente fracción, es informar al Comité Coordinador sobre las acciones emprendidas y su cumplimiento.

X. La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización del a información que sobre estas materias generen las instituciones competentes;

XI. Establecer una Plataforma Digital Local que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el

- El establecimiento de directrices, bases y principios para la coordinación de sus integrantes;
- El diseño de la política pública en materia anticorrupción;

Comité Coordinador pueda establecer políticas, metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas; así como para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, tengan acceso a los sistemas a que se refiere el Título Cuarto de esta Ley;

XII. Celebrar convenios de coordinación, colaboraci8ón y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Local;

XIII. Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los Órganos Internos de Control y la Auditoría Superior de la Ciudad de México, la consulta expedita y oportuna al a información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos;

XIV. Promover y disponer las medidas necesarias para la práctica de auditorías sociales en la Ciudad de México, como mecanismo de fortalecimiento de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, que propicien la evaluación de la eficacia social y comportamiento ético de los entes públicos, relacionada con las funciones que desempeñan, y los resultados sociales y solidarios alcanzados para dar cuenta de ellos a la sociedad;

XV. Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital Local;

XVI. Observar las leyes en la materia, referentes a los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción, a fin de conocer y compartir las mejores prácticas internacionales, para colaborar en el combate global del fenómeno; y, en su caso, compartir a la comunidad internacional las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción;

XVII. Fomentar el uso intensivo de las tecnologías en los Entes Públicos, el cual permita detectar bajo los principios de respecto a los derechos humanos y certeza jurídica, para la detección de situaciones de corrupción, o en su caso, cualquier conducta contraria a derecho, que fomente la comisión de actos de corrupción;

XVIII. Garantizar la protección a denunciantes, informantes, testigos y afectados por hechos de corrupción;

XIX. Las demás señaladas por la Ley General, la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

- La aprobación de la metodología utilizada por los indicadores para la evaluación;
- Conocer de las evaluaciones realizadas;
- Requerir información a entes públicos;
- Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información;
- Establecer una Plataforma Digital Local;
- La celebración de convenios;
- La aprobación de su informe anual;
- Promover las disposiciones necesarias para la práctica de auditorías sociales;
- Establecer las medidas necesarias para el ejercicio de sus atribuciones;
- Fomentar el uso de tecnologías y,
- Garantizar la protección a denunciantes, informantes, testigos y afectados por hechos de corrupción.

El Comité Coordinador se integrará[17] por:

- Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;
- El titular de la Entidad de Fiscalización de la Ciudad de México;
- El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
- El titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México;
- Un representante del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México;
- El titular del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México;

[17] **Artículo 10.** Son integrantes del Comité Coordinador:

I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;

II. El titular de la Entidad de Fiscalización de la Ciudad de México;

III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;}

IV. El titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México;

V. Un representante del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México;

VI. El titular del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México;

VII. El Titular del Tribunal de Justicia Administrativa en la Ciudad de México;

VIII. El Órgano de Control del Congreso;

IX. El Titular del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México.

Las personas Titulares de las Alcaldías serán invitados permanentes, participarán en las sesiones del Comité Coordinador, sólo con derecho a voz.

- El titular del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México;
- El Órgano de Control del Congreso, y
- El titular del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México.

El Presidente del Comité Coordinador, será el encargado de encabezar las sesiones, tanto del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, como del Comité Coordinador, tendrá a su cargo, la representación del Comité Coordinador, será el encargado de convocar por medio del Secretario Técnico a las sesiones, dará seguimiento a los acuerdos y recomendaciones adoptados, presentará para su aprobación el informe anual y lo publicará, y presentará para su aprobación las recomendaciones en materia de combate a la corrupción[18]. La Presidencia durará un año y será rotativa[19].

«El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, sesionará previa convocatoria del Comité Coordinador en los términos que esta determine. Sus decisiones serán adoptadas por mayoría de votos, salvo aquellos en que legalmente se requiera la mayoría calificada. El Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate».

[18] **Artículo 12.** Son atribuciones del Presidente del Comité Coordinador:

I. Presidir las sesiones del Sistema Local y del Comité Coordinador correspondientes;

II. Representar al Comité Coordinador;

III. Convocar por medio del Secretario Técnico a sesiones;

IV. Dar seguimiento a los acuerdos del Comité Coordinador, a través de la Secretaría Ejecutiva;

V. Presidir el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva;

VI. Informar a los integrantes del Comité Coordinador sobre el seguimiento de los acuerdos y recomendaciones adoptados en las sesiones;

VII. Presentar para su aprobación y publicar, el informe anual de resultados del Comité Coordinador;

VIII. Presentar para su aprobación las recomendaciones en materia de combate a la corrupción;

IX. Aquellas que prevean las reglas de funcionamiento y organización del Comité Coordinador; y

X. Cumplir con la normatividad interna para su funcionamiento y organización del Comité Coordinador.

[19] **Artículo 11.** Para el adecuado funcionamiento del Sistema Local, la

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, sesionará previa convocatoria del Comité Coordinador en los términos que esta determine. Sus decisiones serán adoptadas por mayoría de votos, salvo aquellos en que legalmente se requiera la mayoría calificada. El Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate[20].

El Comité Coordinador sesionará por lo menos una vez cada tres meses, sin embargo, el Secretario Técnico podrá convocar a sesión extraordinaria a solicitud de la mayoría de sus integrantes. Para sesionar es indispensable que se encuentren presentes la mayoría de sus integrantes, para el desahogo de sus reuniones podrá invitar a los órganos autónomos y entes públicos, de la Ciudad de México, así como a la sociedad civil y colegios de profesionistas[21].

- **Comité de Participación Ciudadana**

El Comité de Participación Ciudadana tiene por objetivo coadyuvar con el Comité Coordinador en el cumplimiento de sus objetivos, además de ser la instancia de vinculación con los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, colegios, barras e instituciones de carácter académico que se encuentren relacionadas con el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

Se integra de cinco ciudadanos con reconocido prestigio en materias de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción, los cuales

---

presidencia del Comité Coordinador durará un año, la cual será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana.

[20] **Artículo 14.** Las determinaciones se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos que en la presente Ley se requiera mayoría calificada.

El Presidente del Comité Coordinador tendrá voto de calidad en caso de empate. Los miembros del Comité Coordinador podrán emitir voto particular de los asuntos que se aprueben en el seno del mismo.

[21] **Artículo 13.** El Comité Coordinador se reunirá en sesión ordinaria por lo menos cada tres meses.

El Secretario Técnico podrá convocar a sesión extraordinaria a petición del Presidente del Comité Coordinador o previa solicitud formulada por la mayoría de los integrantes de dicho Comité.

Para que el Comité Coordinador pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes.

Para el desahogo de sus reuniones, el Comité Coordinador podrá invitar a los Órganos Internos de Control de los Órganos Autónomos de la Ciudad de México, de los entes públicos, así como a colegios, barras, asociaciones de profesionistas y organizaciones de la sociedad civil.

El Sistema Loca sesionará previa convocatoria del Comité Coordinador en los términos en que este último lo determine.

deberán contar con independencia del Gobierno de la Ciudad de México, durarán en su encargo cinco años.

No existe una relación laboral con la Secretaría Ejecutiva del Sistema y tampoco podrán desempeñar algún empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en cualquiera de los órdenes del gobierno, sin embargo, sí se encuentran sometidos al régimen de responsabilidades previsto en el artículo 108 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

En virtud de la información a que pueden tener acceso, tales como las plataformas digitales de la Secretaría Ejecutiva y demás información de carácter reservada o confidencial, le serán aplicables las obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información y demás aplicables.

El Comité se reunirá a convocatoria previa del Presidente o a solicitud de la mayoría de sus integrantes, sus decisiones serán adoptadas por mayoría de votos de los miembros presentes, en caso de empate, se iniciará una nueva ronda de votación y en caso de persistir, será listado para la siguiente sesión, si nuevamente el resultado de la votación fuera un empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

La Presidencia del Comité será anual y rotatoria, sus funciones serán la de presidir las sesiones, preparar el orden del día y asuntos a tratar, dar seguimiento a los asuntos y representar a este órgano colegiado ante el Comité Coordinador, en caso de ausencia, el Presidente elegirá a la persona encargada de la representación y esta no puede ser mayor a dos meses.

Las atribuciones del Comité de Participación Ciudadana son básicamente establecer las normas bajo las cuales se regirán y en el ejercicio de su labor de coadyuvancia con el Comité Coordinador, realizar propuestas para el logro de su objetivo. También se encargará de aprobar su informe anual de actividades y solicitar en caso de que lo estime necesario la emisión de exhortos públicos, para aquellos casos en que un hecho de corrupción requiera de aclaración pública.

«El Comité de Participación Ciudadana tiene por objetivo coadyuvar con el Comité Coordinador en el cumplimiento de sus objetivos, además de ser la instancia de vinculación con los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, colegios, barras e instituciones de carácter académico que se encuentren relacionadas con el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México».

- **Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización**

El Comité Rector de Fiscalización se encuentra inserto dentro del Sistema Local de Fiscalización, el cual se encarga de la fiscalización de recursos públicos en la Ciudad de México.

El Comité Rector estará integrado por «la Auditoría Superior de la Ciudad de México, la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y tres de sus integrantes, que de manera rotativa permanecerán dos años, sin posibilidad de reelección inmediata»[22].

Estará presidido tanto por el Auditor Superior de la Ciudad de México, como el Titular de la Contraloría General, los cuales también participarán en el Sistema Nacional de Fiscalización de la Ciudad y tendrá a su cargo las siguientes acciones[23]:

[22] **Artículo 46.** El Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Ciudad de México, la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, y tres de sus integrantes que de manera rotativa permanecerán dos años, sin posibilidad de reelección inmediata, electos por la mayoría de votos de sus miembros.

El Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Ciudad de México y el titular de la Contraloría General, o por los representantes que de manera respectiva ellos designen para estos efectos.

[23] **Artículo 47.** Para el ejercicio de las competencias del Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México en materia de fiscalización, auditoría gubernamental y control de los recursos públicos, el Comité Rector ejecutará las siguientes acciones:

I. El diseño, generación y promoción de políticas en la materia, para su aprobación en el Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México;

II. La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema;

III. La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que, en materia de fiscalización, control de recursos públicos y rendición de cuentas generen las instituciones competentes y los organismos especializados en dichas materias; y

IV. El cumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 45 de esta Ley.

Artículo 45. Para el cumplimiento del objeto del Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México, sus integrantes deberán:

I. Crear un sistema electrónico en términos del Título Cuarto de la presente Ley, que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos públicos, mediante la construcción de un modelo de coordinación, e

II. Informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización, control y rendición de cuentas de los recursos públicos.

- Diseñar, generar y promover políticas en la materia, las cuales deberán ser aprobadas en el Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México;
- Instrumentar mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema;
- Integrar e instrumentar mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información, en materia de fiscalización, control de recursos públicos y rendición de cuentas;
- Crear un sistema electrónico que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de recursos públicos, e
- Informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización, control y rendición de cuentas.

B) Organización y funcionamiento del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

Aunado a lo anterior, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, para efectos de operatividad contará con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva, las cuales se conformarán y tendrán las siguientes funciones:

- **Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México**

«La Secretaría Ejecutiva es el órgano que servirá de apoyo al Comité Coordinador para cumplir con sus funciones, se podría decir que es la estructura operativa del Sistema Anticorrupción y sus funciones tendrán que desarrollarse totalmente apegadas a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Constitución Política de la Ciudad de México, a la LSACDMX y demás normatividad aplicable».

La Secretaría Ejecutiva, de conformidad con el artículo 24 de la LSACDMX, «es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, que contará con una estructura operativa suficiente para la

[…].

realización de sus atribuciones, objetivos y fines»[24].

Es el órgano que servirá de apoyo al Comité Coordinador para cumplir con sus funciones, se podría decir que es la estructura operativa del Sistema Anticorrupción y sus funciones tendrán que desarrollarse totalmente apegadas a lo señalado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, a la *Constitución Política de la Ciudad de México*, a la LSACDMX y demás normatividad aplicable.

Para ello, realizará y someterá a aprobación del Comité Coordinador, las siguientes propuestas[25]:

- Políticas de prevención, control y disuasión de faltas administrativas, hechos de corrupción, rendición de cuentas, fiscalización y control de recursos;
- Metodología de medición y seguimiento, con base en

[24] **Artículo 24.** La Secretaría Ejecutiva del Sistema Local es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Contará con una estructura operativa suficiente para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines.

[25] **Artículo 26.-** La Secretaría Ejecutiva elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación del Comité Coordinador:

I. Las políticas en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de rendición de cuentas, de fiscalización y control de recursos públicos;

II. La metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas locales a que se refiere la fracción anterior;

III. Los informes de las evaluaciones que elabore el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo;

IV. Los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción;

V. Las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades en materia de fiscalización, transparencia, rendición de cuentas y control de los recursos públicos;

VI. El informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia;

VII. Las recomendaciones que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas recomendaciones;

VIII. Los mecanismos de coordinación con los entes públicos; y

IX. Las demás que le establezca la Ley General, la presente Ley y demás normatividad aplicable de la materia.

indicadores, de los fenómenos de corrupción y demás hechos relacionados con el sistema;

- Informes de las evaluaciones del Secretario Técnico de las políticas referidas
- Mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información en materia de fiscalización, control de recursos públicos de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- Bases y principios para la coordinación de las autoridades en las materias referidas, así como mecanismos de coordinación con entes públicos;
- Informe anual de resultados, y
- Recomendaciones dirigidas a las autoridades.

El Secretario Técnico, será el encargado de dirigir la Secretaría Técnica y podrá allegarse a través de invitación de los especialistas que considere necesarios para la realización de sus funciones, pudiendo incluso llegar a formar cuerpos colegiados, con la intervención de la sociedad civil, barras de profesionistas, e instituciones académicas o de investigación[26].

El Secretario Técnico fungirá como director de la Secretaría Ejecutiva, por lo que contará con las facultades más amplias, además de las siguientes:

- Actuará como secretario del Comité Coordinador y del órgano de la Secretaría Ejecutiva;
- Ejecutará y dará seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador y órgano de gobierno;
- Elaborará y certificará los acuerdos que se tomen en el Comité Coordinador y órgano de gobierno, así como de los instrumentos jurídicos que se generen, en virtud de dichas facultades, también se encontrará a cargo del archivo;
- Elaborará las metodologías, indicadores y políticas integrales

[26] **Artículo 27.** La Secretaría Ejecutiva será dirigida por el Secretario Técnico y desarrollará sus atribuciones en los términos que establezca la ley General, la presente Ley, el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva, y demás normatividad aplicable.

Artículo 28. La Secretaría Ejecutiva podrá invitar en el desarrollo de sus funciones a especialistas en los temas a tratar para allegarse de asesorará y apoyo técnico, y podrá conformar cuerpos colegiados conforme lo señala su Estatuto Orgánico de análisis y estudio con organizaciones de la sociedad civil, colegios y barras de profesionistas e instituciones académicas y de investigación.

La Secretaría Ejecutiva podrá, en el ámbito de sus atribuciones, emitir los exhortos que considere necesarios a las autoridades integrantes del Comité Coordinador, a través del Secretario Técnico.

para ser sometidas a consideración del Comité Coordinador;

- Proponer al Comité Coordinador las evaluaciones a las políticas públicas;
- Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos propuestos como acuerdos en el Comité Coordinador y órgano superior;
- Elaborar el proyecto de calendario de los trabajos del Comité Coordinador y órgano de gobierno;
- Elaborar los anteproyectos de informes del Sistema Local, someterlos a revisión y observación, y remitirlos al Comité Coordinador para su aprobación;
- Realizar estudios especializados en la materia, por acuerdo del Comité Coordinador;
- Administrar las plataformas digitales que establecerá el Comité Coordinador, en términos de esta Ley y asegurar el acceso a las mismas de los miembros del Comité Coordinador;
- Integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicos y reflejen los avances o retrocesos en la política nacional anticorrupción, y
- Proveer los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas, para lo cual podrá solicitar la información que estime conveniente[27].

[27] **Artículo 35.** Corresponde al Secretario Técnico ejercer la dirección de la Secretaria Ejecutiva, por lo que contará con las facultades más amplias establecidas en la legislación de la materia y demás normatividad aplicable para tal efecto.

El Secretario Técnico adicionalmente tendrá las siguientes funciones:

I. Actuar como secretario del Comité Coordinador y del órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva;

II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador y del órgano de gobierno;

III. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Comité Coordinador y en el órgano de gobierno y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo, llevando el archivo correspondiente de los mismos en términos de las disposiciones aplicables;

IV. Elaborar los proyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser sometidas a la consideración del Comité Coordinador;

V. Proponer al Comité Coordinador las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas públicas a que se refiere la fracción V del artículo 9 de esta Ley, y una vez aprobadas realizarlas;

VI. Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo al Comité Coordinador y al órgano de gobierno;

- **Comisión Ejecutiva**

La Comisión Ejecutiva se integra por el Secretario Técnico y el Comité de Participación Ciudadana —con excepción del Presidente—, se encargará de generar los insumos técnicos que necesite el Comité Coordinador para cumplir con sus funciones, por lo que deberá elaborar las siguientes propuestas a dicho órgano colegiado:

- Políticas de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos;
- Metodología de medición y seguimiento, sobre fenómenos de corrupción;
- Informes sobre evaluaciones;
- Mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información en materia de fiscalización, control de recursos públicos, de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- Bases y principios para la coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de recursos públicos;
- Informe anual de avances y resultados;
- Recomendaciones a autoridades, y
- Mecanismos de coordinación con el SACDMX[28].

VII. Preparar el proyecto de calendario de los trabajos del Comité Coordinador y del órgano de gobierno;

VIII. Elaborar los anteproyectos de informes del Sistema Local, someterlos a revisión y observación, y remitirlos al Comité Coordinador para su aprobación;

IX. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos por acuerdo del Comité Coordinador;

X. Administrar las plataformas digitales que establecerá el Comité Coordinador, en términos de esta Ley y asegurar el acceso a las mismas de los miembros del Comité Coordinador;

XI. Integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicas y reflejen los avances o retrocesos en la política nacional anticorrupción;

XII. Proveer los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la presente Ley. Para ello, podrá solicitar la información que estime pertinente para la realización de las actividades que le encomienda esta Ley, de oficio o a solicitud de los miembros del Comité Coordinador, y

XIII. Las demás que le confieran la Ley General, la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

[28] **Artículo 37.** La Comisión Ejecutiva estará integrada por:

I. El Secretario Técnico, y

II. El Comité de Participación Ciudadana, con excepción del miembro que funja en ese momento como Presidente del mismo.

Podrá sesionar de manera ordinaria o extraordinaria, previa convocatoria del Secretario Técnico, podrá emitir los exhortos que estime necesarios a las autoridades integrantes del Comité Coordinador, a través del Secretario Técnico[29].

«La Comisión Ejecutiva se integra por el Secretario Técnico y el Comité de Participación Ciudadana —con excepción del Presidente—, se encargará de generar los insumos técnicos que necesite el Comité Coordinador para cumplir con sus funciones, por lo que deberá elaborar las siguientes propuestas a dicho órgano colegiado».

III. Transparencia y Rendición de Cuentas

Para Jonathan FOX, la transparencia «es un instrumento para impulsar la rendición de cuentas»[30], en virtud de que es a través de la divulgación de la información de una institución, que se puede llegar a conocer su desempeño institucional.

En ese contexto, un Sistema Anticorrupción que transparenta su actuar, estaría rindiendo cuentas respecto de sus funciones y objetivos para los cuales fue creado, lo cual implicaría a su vez una legitimación ante la sociedad respecto a su eficacia y eficiencia.

Corrobora dicha aseveración el hecho que, dentro de su conformación tanto nacional como local, se incluyen a los Presidentes de los Institutos de Transparencia, además de existir un diálogo permanente entre el Sistema Anticorrupción y el Sistema de Transparencia, en cualquiera de los

[29] **Artículo 38.** La Comisión Ejecutiva celebrará sesiones ordin arias (*sic*) y extraordinarias que serán convocadas por el Secretario Técnico, en los términos que establezca el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva.

La Comisión Ejecutiva podrá invitar a sus sesiones a especialistas en los temas a tratar, los cuales contarán con voz, pero sin voto, mismos que serán citados por el Secretario Técnico.

Por las labores que realicen como miembros de la Comisión Ejecutiva, los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no recibirán contraprestación adicional a la que se le otorgue por su participación como integrantes del Comité de Participación Ciudadana, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

La Comisión Ejecutiva podrá, en el ámbito de sus atribuciones, emitir los exhortos que considere necesarios a las autoridades integrantes del Comité Coordinador, a través del Secretario Técnico.

[30] ACKERMAN, John, *Más allá del acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México 2208, p. 176.

órdenes de que se hable, es decir, nacional o local.

En ese sentido, se podría decir que dichos sistemas se complementan, dado que en la medida que se transparente el funcionamiento de los órganos estatales, se expondrá a los ojos de los ciudadanos su actuar, lo cual sirve como un medio de prevención a la corrupción en los entes públicos.

Por su parte, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, al ser también un ente de naturaleza pública, se encuentra en la obligación de transparentar el ejercicio de sus funciones, lo cual implica tomar en consideración los siguientes puntos:

- La publicidad en su actuación, salvo para aquella información que actualice alguna causal de excepción prevista en la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México* —en adelante LTAIPRCCDMX—,
- Cumplir con las obligaciones de transparencia, que en su caso le imponga la ley referida y,
- Transitar a un sistema de mejores prácticas, que le permita instaurar una dinámica de transparencia focalizada, con la finalidad de poner a disposición de la población, información en formatos abiertos, respecto de aquellos puntos de mayor relevancia en el cumplimiento de su mandato.

En ese contexto, se debe indicar que la *Ley del Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México*, contempla a la transparencia y a la rendición de cuentas desde un doble aspecto:

A) El primero de conformidad con lo establecido en el artículo 5, como un principio que rige el servicio público de aquellos servidores públicos que se encuentran insertos en el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

Sin embargo, no define los principios bajo los cuales se encuentran reguladas las actividades del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, dejándolo a la interpretación de aquellos servidores públicos, encargados de la aplicación de esta Ley.

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas, la LSACDMX, tampoco lo define como principio.

B) El segundo, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la LSACDMX, como el ejercicio de un derecho, al indicar que «el Sistema Local tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los entes públicos de la Ciudad de México en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la transparencia, control, fiscalización y

rendición de cuentas sobre los recursos públicos»[31].

En este caso, la problemática que presenta el artículo en cuestión, es que pareciera limitar el ejercicio de dicho derecho, únicamente al tema de recursos públicos, lo cual si bien es cierto, es un punto focal dentro de un Sistema Anticorrupción, no lo es todo, ya que se cuenta con otro tipo de información, a la cual también debe darse acceso, como la información de carácter administrativa, o incluso información de carácter sustantivo de dicha institución que no necesariamente tendría que estar relacionada con recursos públicos.

En ese contexto, debemos recordar que el artículo 6, Apartado A de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y solo podrá reservarse temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

Por su parte, la *Constitución Política de la Ciudad de México*, establece en su artículo 7, inciso D), que toda persona tiene derecho, al libre acceso a información, lo cual deberá garantizarse por el Estado[32]. En ese contexto podríamos asegurar que

---

[31] **Artículo 6.** El Sistema Local tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los entes públicos de la Ciudad de México en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la transparencia, control, fiscalización y rendición de cuentas sobre los recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia en la Ciudad de México, en colaboración y complementación con el Sistema Nacional.

[…].

[32] **Artículo 7.**

[…]

D. Derecho a la información

1. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural, suficiente y oportuna, así como a producirla, buscarla, recibirla y difundirla por cualquier medio.

2. Se garantiza el acceso a la información pública que posea, transforme o genere cualquier instancia pública, o privada que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad o de interés público. Esta información deberá estar disponible en formatos de datos abiertos, de diseño universal y accesibles.

3. En la interpretación de este derecho prevalecerá el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar los actos del ejercicio de sus funciones. La información sólo podrá reservarse temporalmente por razones de interés público para los casos y en los términos que fijen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes.

4. No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté

dicha disposición representa una evidente contradicción con el mandato constitucional.

Lo mismo ocurre para el caso de la rendición de cuentas, el cual es definido, en el artículo 3, fracción XVI, como «el derecho de toda persona para exigir al poder público, sus instituciones y las personas servidoras públicas que las conforman, que informen pongan a disposición en medios adecuados, justifiquen sus acciones y decisiones emprendidas derivadas del desarrollo de su actividad, incluyendo el establecimiento de indicadores que permitan el conocimiento, la forma en que se llevaron a cabo, y la evaluación de los resultados obtenidos; así como la obligación de dicho poder público de cumplir con los principios y obligaciones que se establecen en la Ley General, la presente ley y demás legislación aplicable» [33] y posteriormente circunscribirlo en su artículo 2, fracción VII, como un objetivo de la ley, con el cual se busca la rendición de cuentas sobre recursos públicos.

Lo anterior nos lleva a asegurar que el acceso a la información y la rendición de cuentas, no se podrían configurar únicamente respecto de cuestiones de recursos públicos, sino que es un ejercicio integral, que debe involucrar toda aquella información que se genere al seno del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de

---

relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

E. Derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales

1. Toda persona tiene derecho a que se respete y proteja su privacidad individual y familiar, a la inviolabilidad del domicilio y de sus comunicaciones.

2. Se protegerá la información que se refiere a la privacidad y los datos personales, en los términos y con las excepciones que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes.

3. Se prohíbe y será sancionada cualquier injerencia arbitraria, oculta o injustificada en la vida de las personas.

[…].

[33] **Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley, además de lo señalado en la Ley General, se entenderá por:

[…]

XVI. Rendición de Cuentas: Para efectos de la presente ley, consiste en el derecho de toda persona para exigir al poder público, sus instituciones y las personas servidoras públicas que las conforman, que informen, pongan a disposición en medios adecuados, justifiquen sus acciones y decisiones emprendidas derivadas del desarrollo de su actividad, incluyendo el establecimiento de indicadores que permitan el conocimiento, la forma en que se llevaron a cabo, y la evaluación de los resultados obtenidos: así como la obligación de dicho poder público de cumplir con los principios y obligaciones que se le establecen en la Ley General, la presente ley y demás legislación aplicable;

[…].

México y únicamente se podrá limitar, en el caso de que se actualice alguna de las excepciones establecidas previamente en la LTAIPRCCDMX, la cual establece:

> **Artículo** 1. La presente Ley es de orden público y **de observancia general en el territorio de la Ciudad de México en materia de Transparencia, Acceso a la información, Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas.**
>
> Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para **garantizar a toda persona el Derecho de Acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad,** entidad, órgano y organismo del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, Órganos Político Administrativos, Alcaldías y/o Demarcaciones Territoriales, Organismos Paraestatales, Universidades Públicas, Partidos Políticos, Sindicatos, Fideicomisos y Fondos Públicos, así como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos, realice actos de autoridad o de interés público en la Ciudad de México.
>
> **Artículo 2. Toda la información generada, administrada o en posesión de los sujetos obligados es pública**, considerada un bien común de dominio público, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece esta Ley y demás normatividad vigente[34].

Es importante precisar que, si bien los dos aspectos desde los cuales se contempla la transparencia y la rendición de cuentas en la LSACDMX, son importantes, es este último, el que guarda mayor relevancia, y respecto del cual nos pronunciaremos a continuación.

«… el acceso a la información y la rendición de cuentas, no se podrían configurar únicamente respecto de cuestiones de recursos públicos, sino que es un ejercicio integral, que debe involucrar toda aquella información que se genere al seno del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y únicamente se podrá limitar, en el caso de que se actualice alguna de las excepciones establecidas previamente en la LTAIPRCCDMX».

[34] *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*, disponible en: [http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia,%20Acceso%20a%20la%20Información%20Pública%20y%20Rendición%20de%20Cuentas%20de%20la%20Ciudad%20de%20México.pdf], consultada en: 201-10-15.

III.1 Disposiciones en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas en la *Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*

Existen diversas disposiciones relacionadas con la forma de transparentar el Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México, las cuales señalan claramente qué tipo de documentos son públicos y la forma en que deben serlo, mismos que se exponen a continuación:

- **Atribuciones del Presidente del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México:**

Dentro de las atribuciones del Presidente del Comité Coordinador, se establece la presentación para su aprobación de un informe anual de resultados, mismo que de conformidad con lo establecido en el artículo 12, fracción VIIII [35], será publicado, por lo cual cualquier persona que se encuentre interesado en conocer esta información podrá acceder a la misma, en el formato en el cual se determine su publicación, mismo que no es señalado dentro de la LSACDMX.

No obstante lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 121, fracción XXXI [36], de la LTAIPRCCDMX, los informes que por disposición legal debe rendir el sujeto obligado en cuestión, es decir, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, deben encontrarse publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia, además de que la institución deberá contar con un ejemplar impreso, en caso de que un particular acuda a la institución.

Lo anterior, implica que aquellos interesados en acceder a la información, podrán consultar la información de forma física, vía acceso *in situ*, en el domicilio de la institución, o en versión electrónica.

- **Plataforma Digital Local**

[35] **Artículo 12.** Son atribuciones del Presidente del Comité Coordinador:

[…]

VIII. Presentar para su aprobación las recomendaciones en materia de combate a la corrupción,

[…].

[36] **Artículo 121.** Los sujetos obligados, deberán mantener impresa para consulta directa de los particulares, difundir y mantener actualizada a través de los respectivos medios electrónicos, de sus sitios de internet y de la Plataforma Nacional de Transparencia, la información, por lo menos de los temas, documentos y políticas siguientes según les corresponda:

[…]

XXXI. Los informes que por disposición legal debe rendir el sujeto obligado, la unidad responsable de los mismos, el fundamento legal que obliga a su generación; así como su calendario de publicación;

[…].

La Plataforma Digital Local es la herramienta mediante la cual se pretende dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* y la LSACDMX, en ella se concentra toda la información de la materia, dado que se incorpora la información generada por las autoridades del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, componiéndose de los siguientes sistemas[37]:

- Evolución patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de la declaración fiscal;
- Servidores públicos que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas;
- Servidores públicos y particulares sancionados a nivel local;
- Información y comunicación del Sistema local y del Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México;
- Denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, e
- Información pública de contrataciones.

Al respecto, el artículo 57, establece que «los integrantes del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, promoverán la publicación de la información en datos abiertos, de conformidad con lo señalado en la LTAIPRCCDMX»[38].

Se entienden por datos abiertos, de conformidad con lo estipulado en la referida Ley, los «datos digitales de carácter público que son accesibles en

[37] **Artículo 56.** La Plataforma Digital del Sistema Local estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Local y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;

II. Sistema de las personas servidoras públicas que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;

III. Sistema local de personas servidoras públicas y particulares sancionados;

IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Local y del Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México;

V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y

VI. Sistema de Información Pública de contrataciones.

[38] **Artículo 57.** Los integrantes del Sistema Local promoverán la publicación de la información contenida en la plataforma en formato de datos abiertos, conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Rendición de cuentas de la Ciudad de México y demás normatividad aplicable.

línea»[39], los cuales deberán tener las siguientes características: accesibles, de libre uso, en formatos abiertos, gratuitos, integrables, legibles por máquinas, no discriminatorios, oportunos, permanentes y primarios.

No obstante la disposición anterior, se debe tomar en consideración que en la Plataforma se registrarán datos que podrían actualizar alguna de las causales de excepción previstas en la Ley, es decir, la información podría ser clasificada como confidencial o reservada.

Para muestra basta señalar el subsistema de Evolución Patrimonial, con el cual se pretende verificar de qué forma ha evolucionado el patrimonio de una persona a partir de que es servidor público, u ostenta uno u otro cargo, sin embargo, para poder realizar una autentica verificación, es necesario que la persona declare la totalidad de su patrimonio, sin embargo, puede darse la posibilidad que parte de su patrimonio no provenga de su actividad al servicio del Estado, sino de otra, tales como herencias, donaciones, actividades empresariales o cualquier otra actividad, en cuyo caso, no tendría que ser transparentada.

---

[39] **Artículo 6.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

[…]

XI. Datos abiertos: A los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características:

a) Accesibles: Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito;

b) De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente;

c) En formatos abiertos: Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna;

d) Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio prestación alguna;

e) Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;

f) Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;

g) No discriminatorios: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;

h) Oportunos: Son actualizados, periódicamente, conforme se generen;

i) Permanentes: Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para su uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto;

j) Primarios: Provienen de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;

[…].

«Se entienden por datos abiertos, de conformidad con lo estipulado en la referida Ley, los «datos digitales de carácter público que son accesibles en línea», los cuales deberán tener las siguientes características: accesibles, de libre uso, en formatos abiertos, gratuitos, integrables, legibles por máquinas, no discriminatorios, oportunos, permanentes y primarios.

No obstante la disposición anterior, se debe tomar en consideración que en la Plataforma se registrarán datos que podrían actualizar alguna de las causales de excepción previstas en la Ley, es decir, la información podría ser clasificada como confidencial o reservada».

En ese sentido, se tiene que precisar que la Ley es clara al indicar que es una evolución patrimonial, por lo que la información que se tendría que publicar es la cantidad en que se incrementó el patrimonio, no más, ya que la información relativa al patrimonio total del servidor público, sería información confidencial.

Por lo que refiere a la información relativa a las denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, es pertinente señalar que dicha información, en caso de que aún se encuentre en sustanciación la verificación, investigación o procedimiento, podría actualizar alguna de las causales previstas en el artículo 183 de la LTAIPRCCDMX, tales como las establecidas en las fracciones II, IV y V [40], referentes a obstruir las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes, la que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte de un proceso deliberativo, o cuando se trate de procedimientos de

[40] **Artículo 183.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

[…]

II. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

[…]

IV. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de las personas servidoras públicas, hasta en tanto no sea emitida la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

V. Cuando se trata de procedimientos de responsabilidad de las personas servidoras públicas, quejas o denuncias tramitadas ante los órganos de control en tanto no se haya dictado la resolución administrativa definitiva;

[…].

responsabilidad de los servidores públicos, quejas o denuncias tramitados ante los órganos de control, en tanto se haya dictado la resolución administrativa, respectivamente.

Dichas cuestiones deberán observarse al momento de dar cumplimiento a dicha disposición.

- **Publicidad de sanciones impuestas por faltas administrativas graves**

De conformidad con lo estipulado en el artículo 60[41], de la LSACDMX, las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán publicas cuando constituyan *per se* impedimentos o inhabilitaciones para poder ser contratados para el ejercicio del servicio público, desempeñarse como prestadores de servicios, o contratistas del Estado.

Dicha publicidad ha presentado a últimas fechas un dilema, en virtud de que por un lado se tiene la obligación de transparentar este tipo de información, e incluso el artículo 185, fracción II [42], de la LTAIPRCCDMX, abona a su publicidad al señalar que no podrá reservarse aquella información relacionada con actos de corrupción. Por otro lado, se tiene el deber de proteger los datos personales. Lo anterior, ha dado como resultado la generación de precedentes por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, mismos que han sido retomados por diferentes institutos locales al encontrarse sujetos a un andamiaje jurídico similar al nacional.

El criterio sustentado, ha privilegiado la protección de datos personales, sobre la publicidad de las sanciones impuestas por faltas graves, hasta en tanto las mismas no hayan causado estado, dado que, en virtud de una impugnación, la situación del servidor público podría cambiar, por lo que al hacer pública la información, se estaría afectando la presunción de inocencia, su derecho al honor y a la imagen.

---

[41] **Artículo 60.** Las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como personas servidoras públicas o como prestadores de servicios o contratistas del sector público, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la ley local que en la materia apruebe el Poder Legislativo de la Ciudad de México.

Los registros de las sanciones relativas a responsabilidades administrativas no graves, quedarán registradas para efectos de eventual reincidencia, pero no serán públicas.

[42] **Artículo 185.** No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

[…]

II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

Respecto de la presunción de inocencia, se ha señalado que es el derecho que tiene toda persona a ser tratado como inocente, hasta en tanto no se declare su culpabilidad a través de una sentencia condenatoria, con la finalidad de reforzar dicha postura, se ha aplicado por analogía en diversas ocasiones la siguiente Tesis:

> PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL[43]
> La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de sus vertientes se manifiesta como "regla de trato procesal" o "regla de tratamiento" del imputado, en la medida en que este derecho establece la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. En este sentido, la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva, la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.

Por lo que refiere al Derecho al Honor, se ha indicado que este se vería afectado, sobre todo en el aspecto objetivo o externo, ya que la sociedad podría calificar al servidor público de una forma errónea, tomando en consideración que la sanción impuesta podría ser susceptible de impugnarse y por tanto de cambiar, sin embargo, de otorgarse la información, el daño a la reputación de dichas personas ya estaría hecho. Lo anterior, se ha avalado con la tesis que se reproduce a continuación:

[43] Tesis 1ª./J.24/2014 (10ª), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la suprema corte de Justicia de la Nación, visible en la página 497, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2006092, bajo el rubro: «PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL», disponible en: [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=PRESUNCION%2520DE%2520INOCENCIA%2520COMO%2520REGLA%2520DE%2520TRATO&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=16&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2006092&Hit=9&IDs=2018459,2016746,2013214,2011816,2011746,2011373,2010541,2006505,2006092,2003695,2003694,2003693,2003692,2003347,2003346,162258&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=], consultada en: 201-10-15.

> DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA OBJETIVA[44].
> A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible definir al honor como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social. Todo individuo, al vivir en sociedad, tiene el derecho de ser respetado y considerado y, correlativamente, tiene la obligación de respetar a aquellos que lo rodean. En el campo jurídico esta necesidad se traduce en un derecho que involucra la facultad que tiene cada individuo de pedir que se le trate en forma decorosa y la obligación de los demás de responder a este tratamiento. Por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: a) en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; y b) en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad. En el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad. En el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, es decir, el derecho a que otros no condiciones negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.

En relación al segundo párrafo del artículo 60, este tiene implicaciones diferentes, ya que se prevé expresamente que no deberá publicitarse aquella información referente a responsabilidades no graves, pero si se deberá contar con los registros correspondientes con la finalidad de poder determinar la reincidencia del servidor público, lo cual significa que dicha información deberá considerarse como como confidencial, es decir, clasificada y por

[44] Tesis 1ª./J.118/2013 (10ª), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 470, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2005523, bajo el rubro: «DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA OBJETIVA», disponible en: [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=derecho%2520fundamental%2520al%2520honor&Dominio=Rubro,Texto&TATJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=16&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2005523&Hit=6&IDs=2019714,2019199,2017987,2016812,2010591,2005523,2003303,2002742,2000082,2000083,160954,165813,169032,171882,183051,188844&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=], consultada en: 2019-10-15.

tanto contar con las previsiones que en materia de datos personales correspondan, lo que implica también un impacto respecto al acceso a la información del Sistema.

- **Recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México**

De conformidad con el artículo 65[45], las recomendaciones que emita el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, a los entes públicos, serán públicas. Dichas recomendaciones deben ser aprobadas por la mayoría de los miembros del Comité, se indica que, con la finalidad de reforzar los procesos, mecanismos, así como las acciones u omisiones que se deriven del informe anual presentado por el Comité Coordinador. En tal virtud, se otorga el carácter de públicas.

- **Disposiciones en materia de Protección de Datos Personales en la LSACDMX**

Dentro de la LSACDMX, también podemos encontrar previsiones respecto de la protección de datos personales, las cuales como ya se indicó, impactan en el acceso a la información del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, dado que implican un ejercicio de clasificación y por tanto una restricción a la información.

Al respecto, el artículo 9, fracción XVIII [46], dispone que el Comité Coordinador deberá en el ejercicio de sus atribuciones garantizar la protección a denunciantes, informantes, testigos y afectados por hechos de corrupción, por lo que si algún solicitante requiriera la información mencionada, esta tendría que clasificarse como confidencial, al ser un dato personal.

III.2 ¿Cómo debe transparentarse un Sistema Anticorrupción?

A pesar de que como ya se señaló, toda información en principio es pública, su acceso puede verse limitado de acuerdo a las características especiales que revista la información. De ahí que debamos preguntarnos ¿cómo se transparenta un Sistema Anticorrupción, sin que se ponga en

[45] **Artículo 65.** Las recomendaciones que emita el Comité Coordinador del Sistema Local a los Entes públicos, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el Comité Coordinador.

[…].

[46] **Artículo 9.** El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:

[…]

XVIII. Garantizar la protección a denunciantes, informantes, testigos y afectados por hechos de corrupción,

[…].

riesgo el objetivo para el cual fue creado al revelar información que se encuentra en una investigación o procedimiento en curso o lesione derechos humanos?

En principio, debemos dividir la información relacionada con el Sistema Anticorrupción, de manera genérica, a fin de poder determinar qué tipo de información lo integra, así podremos observar que podemos encontrar:

- Información netamente administrativa
- Información que pudiera encontrarse relacionada con los procedimientos

Respecto al primer tipo de información, debemos señalar que básicamente toda la información será de naturaleza pública y de hecho debe publicarse como cumplimiento a las obligaciones de transparencia comunes previstas en la LTAIPRCCDMX, la cual establece en su artículo 121 [47] que los sujetos

[47] **Artículo 121**.Los sujetos obligados, deberán mantener impresa para consulta directa de los particulares, difundir y mantener actualizada a través de los respectivos medios electrónicos, de sus sitios de internet y de la Plataforma Nacional de Transparencia, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas siguientes según les corresponda:

I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse la gaceta oficial, leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, reglas de procedimiento, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas emitidas aplicables al ámbito de su competencia, entre otros;

II. Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembros de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables;

III. Las facultades de cada Área y las relativas a las funciones;

IV. Las metas y objetivos de las Áreas de conformidad con sus programas operativos;

V. Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que, conforme a sus funciones, deban establecer;

VI. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos, metas y resultados;

VII. Los planes, programas o proyectos, con indicadores de gestión, de resultados y sus metas, que permitan evaluar su desempeño por área de conformidad con sus programas operativos;

VIII. El directorio de todas las personas servidoras públicas, desde el titular del sujeto obligado hasta jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y

personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, fotografía, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;

IX. La remuneración mensual bruta y neta de todas las personas servidoras públicas de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración, en un formato que permita vincular a cada persona servidora pública con su remuneración;

X. Una lista con el importe con el concepto de viáticos y gastos de representación que mensualmente las personas servidoras públicas hayan ejecutado por concepto de encargo o comisión, así como el objeto e informe de la comisión correspondiente;

XI. El número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa;

XII. Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;

XIII. La Versión Pública en los sistemas habilitados para ello, de las Declaraciones Patrimoniales de Intereses y Fiscal de las personas servidoras públicas y colaboradores de los sujetos obligados, que deban presentarlas de acuerdo a la normatividad aplicable;

[…].

XV. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos;

XVI. Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos;

XVII. La información curricular y perfil de los puestos de las personas servidoras públicas, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que hayan sido objeto;

XVIII. El listado de personas servidoras públicas con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición;

[…].

XX. Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen;

XXI. La información financiera sobre el presupuesto asignado, de los últimos tres ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes trimestrales sobre su ejecución. Esta información incluirá:

[…].

XXII. Los programas operativos anuales y de trabajo en los que se refleje de forma desglosada la ejecución del presupuesto asignado por rubros y capítulos para verificar el monto ejercido de forma parcial y total;

[…].

XXIV. La información relativa a la Cuenta y Deuda públicas, en términos de la normatividad aplicable;

XXV. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;

XXVI. Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal y revisiones. Cada sujeto obligado deberá presentar un informe que contenga lo siguiente:

[…].

XXVII. Los dictámenes de cuenta pública, así como los estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes;

XXIX. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;

XXX. La información de los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la Versión Pública del documento respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

[…].

XXXI. Los informes que por disposición legal debe rendir el sujeto obligado, la unidad responsable de los mismos, el fundamento legal que obliga a su generación, así como su calendario de publicación;

XXXII. Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible;

XXXIII. Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;

XXXIV. Padrón de proveedores y contratistas;

XXXV. Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado; así como los convenios institucionales celebrados por el sujeto obligado, especificando el tipo de convenio, con quién se celebra, objetivo, fecha de celebración y vigencia;

XXXVI. El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad; así como el monto a que ascienden los mismos, siempre que su valor sea superior a 350 veces la unidad de medida vigente en la Ciudad de México, así como el catálogo o informe de altas y bajas;

XXXVII. La relación del número de recomendaciones emitidas al sujeto obligado por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, las acciones que han llevado a cabo para su atención; y el seguimiento a cada una de ellas, así como el avance e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos que le corresponda;

XXXVIII. La relación del número de recomendaciones emitidas por el Instituto al sujeto obligado, y el seguimiento a cada una de ellas;

obligados deberán publicar en la Plataforma Nacional de Transparencia y en sus propios sitios de internet, la siguiente información:

- Marco normativo que le es aplicable;
- Estructura orgánica;
- Facultades de cada área;
- Metas y objetivos de las áreas, de acuerdo con sus programas operativos;
- Indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social;
- Planes, programas o proyectos con indicadores de gestión, de resultados y sus metas, que permitan valorar su desempeño;
- Directorio de servidores públicos;
- Remuneración mensual bruta y neta de todos los servidores públicos que conforman la institución;
- Viáticos y viajes de representación de los servidores públicos;
- Número total de plazas y de personal de base y confianza, indicando aquellas que se encuentren vacantes;
- Contrataciones de servicios profesionales por honorarios,

XXXIX. Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio;

XL. Los mecanismos de participación ciudadana;

[…].

XLIII. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia;

[…].

XLV. Los estudios relacionados con recursos públicos;

XLVI. El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;

XLVII. Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino, indicando el destino de cada uno de ellos;

[…].

XLIX. El catálogo de disposición y guía de archivo documental;

L. La calendarización, las minutas y las actas de las reuniones públicas, ordinarias y extraordinarias de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, sesiones plenarias, comités, comisiones y sesiones de trabajo que convoquen los sujetos obligados en el ámbito de su competencia, así como las opiniones y recomendaciones que emitan en su caso los consejos consultivos. Se deberán difundir las minutas o las actas de las reuniones y sesiones, así como la lista de los integrantes de cada uno de los órganos colegiados;

[…].

LII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas responsabilidad del sujeto obligado además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público;

[…].

indicando el nombre de los prestadores;

- Versión pública de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal de los servidores públicos;
- Convocatorias para ocupar cargos públicos y sus resultados;
- Condiciones generales de trabajo, contratos y convenios que regulen las relaciones de trabajo de la institución;
- Información curricular y perfil de los servidores públicos;
- Listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de la sanción y disposición;
- Presupuesto asignado e información relacionada con el mismo, detallando diversos rubros;
- Programas operativos anuales y de trabajo;
- Metas y unidades de las unidades administrativas;
- Información relacionada con la Cuenta y Deuda pública;
- Montos destinados a gastos de Comunicación Social;
- Dictámenes de cuenta pública, así como estados financieros;
- Montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a los que por cualquier motivo se le hayan asignado recursos públicos;
- Concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados;
- Información relativa a los procedimientos de contratación;
- Informes que deba rendir el sujeto obligado por disposición de la ley;
- Estadísticas;
- Informes de avances programáticos o presupuestales, balances generales y estado financiero;
- Padrón de proveedores o contratistas;
- Convenios de coordinación o concertación;
- Inventario de bienes muebles e inmuebles;
- Relación de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, respecto a dicho sujeto obligado;
- Relación de recomendaciones emitidas por el Instituto;
- Resoluciones de procedimientos seguidos en forma de juicio;
- Mecanismos de participación ciudadana;
- Actas y resoluciones del Comité de Transparencia;
- Estudios financiados con recursos públicos;
- Ingresos recibidos por cualquier concepto;
- Catálogo de disposición y guía de archivo documental;
- Calendarización, minutas y actas de reuniones públicas ordinarias y extraordinarias, y
- Cualquier otra información que se considere de utilidad pública o se considere relevante.

«… prácticamente toda la operación administrativa del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, se encuentra transparentada y en caso de que la información no se encuentre disponible públicamente, existen mecanismos de denuncia, por medio de los cuales los particulares podrán hacer del conocimiento del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, dicha situación a fin de que se apliquen las sanciones correspondientes».

Lo anterior, implica que prácticamente toda la operación administrativa del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, se encuentra transparentada y en caso de que la información no se encuentre disponible públicamente, existen mecanismos de denuncia, por medio de los cuales los particulares podrán hacer del conocimiento del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, dicha situación a fin de que se apliquen las sanciones correspondientes.

Con lo anterior, se busca que el ciudadano ejerza hasta cierto punto un control sobre los sujetos obligados que no publiquen la información que por disposición de ley debe ser pública.

¿Pero qué pasa con la actividad sustantiva del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, es decir, aquellos documentos emitidos en el ejercicio de sus atribuciones? ¿Estos deben ser transparentados o no y en su caso en qué medida?

Al respecto, debemos señalar en principio que, la mayoría de las actividades que realiza el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, son de carácter administrativo, lo cual se pudo observar claramente del tercer apartado.

En ese sentido, tenemos que, el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y el Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización, tienen funciones de carácter administrativo, que atendiendo a su naturaleza, deben ser públicas, tales como informes,

evaluaciones, indicadores, políticas, convenios, disposiciones normativas, directrices, bases, principios y exhortos públicos, incluso algunas de ellas deben incorporarse a la Plataforma Nacional de Transparencia y a sus correspondientes sitios de internet, atendiendo al ya citado artículo 121 de la LSACDMX.

También existe la posibilidad de que exista información susceptible de clasificarse en un primer momento, pero que una vez que se agoten las causales que dieron origen a dicha restricción, se vuelvan públicas, siendo el caso de determinados requerimientos de información a entes públicos, en cuyos casos podrían actualizarse los supuestos previstos en el artículo 183, fracciones IV y V, de la LTAIPRCCDMX, relativas a proceso deliberativo y procedimientos de responsabilidad en contra de servidores públicos en tanto no hayan dictado resolución definitiva[48], entre otros.

Por otra, parte, también se debe tener en consideración que un Sistema Local Anticorrupción necesariamente contará con información relacionada con el inicio de procedimientos, en cuyo caso, dicha información podría sufrir la misma suerte, que la señalada en el párrafo anterior, o clasificarse como confidencial, como ya indicó con antelación, en términos del artículo 186[49], párrafo primero, de la LTAIPRCCDMX.

«… existe la posibilidad de que exista información susceptible de clasificarse en un primer momento, pero que una vez que se agoten las causales que dieron origen a dicha restricción, se vuelvan públicas, siendo el caso de determinados requerimientos de información a entes públicos, en cuyos casos podrían actualizarse los supuestos previstos en el artículo 183, fracciones IV y V, de la LTAIPRCCDMX, relativas a proceso deliberativo y procedimientos de responsabilidad en contra de servidores públicos en tanto no hayan dictado resolución definitiva».

---

[48] **Artículo 183.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

[…]

IV. La que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de las personas servidoras públicas, hasta en tanto no sea emitida la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

V. Cuando se trata de procedimientos de responsabilidad de las personas servidoras públicas, quejas o denuncias tramitadas ante los órganos de control en tanto no se haya dictado la resolución administrativa definitiva;

[…].

[49] **Artículo 186.** Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

[…].

III.3 La transparencia y la rendición de cuentas en la Administración Pública de la Ciudad de México a la luz del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

Al respecto, es pertinente precisar, que la instalación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, no varía las disposiciones que en materia de transparencia debe cumplir la Administración Pública de la Ciudad de México.

Lo anterior, toda vez que los principios y bases del derecho de acceso a la información ya se encuentran establecidas a nivel constitucional en el artículo 6, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual de conformidad con su artículo 1[50], «tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el acceso a la información en posesión de cualquier autoridad» de las entidades federativas.

Disposiciones que son observadas tanto por la *Constitución Política de la Ciudad de México*, como por la LTAIPRCCDMX[51], en la cual se establece:

> **Artículo 1.** La presente Ley, es de orden público y de observancia general en el territorio de la Ciudad de México en materia de Transparencia, Acceso a la Información, gobierno Abierto y Rendición de Cuentas.
>
> Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar a toda persona el Derecho de Acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, Órganos Político Administrativos, Alcaldías y/o Demarcaciones Territoriales, Organismos Paraestatales, Universidades Públicas, Partidos Políticos, Sindicatos, Fideicomisos y Fondos Públicos, así como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos, realice actos de autoridad o de interés público en la Ciudad de México.

---

[50] *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf], consultada en: 2019-10-15.

[51] *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*, disponible en: [http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia,%20Acceso%20a%20la%20Información%20Pública%20y%20Rendición%20de%20Cuentas%20de%20la%20Ciudad%20de%20México.pdf], consultada en: 2019-10-15.

«…es pertinente precisar, que la instalación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, no varía las disposiciones que en materia de transparencia debe cumplir la Administración Pública de la Ciudad de México. Lo anterior, toda vez que los principios y bases del derecho de acceso a la información ya se encuentran establecidas a nivel constitucional en el artículo 6, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública».

Asimismo, se debe señalar que, dentro de la LSACDMX, tampoco existe disposición alguna que realice indicación en contrario a lo antes señalado o que impacte de manera sustantiva las disposiciones mencionadas.

Conclusiones

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México debe ser transparentado y debe abarcar todos los aspectos, salvo aquellos casos que constituyan una excepción y no únicamente aspectos relativos a recursos públicos.

En principio toda la información que se encuentre en posesión del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, es pública, salvo aquella que actualice alguna causal de clasificación prevista en *la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*.

Existen criterios encontrados en cuanto a la publicidad de las sanciones a servidores públicos, en tanto la ley únicamente señala que deberán publicarse, sin embargo, otros indican que dicha información deberá hacerse pública hasta que la sanción no pueda ser recurrida y por tanto su estatus no pueda variar.

La instalación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, no impacta directamente las disposiciones que en materia de transparencia debe cumplir la Administración Pública de la Ciudad de México.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ACKERMAN, John, *Más allá del acceso a la Información: Transparencia,*

Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, Siglo XXI, México 2208.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *Índice de Percepción de la Corrupción 2014 vía Transparencia Internacional*, disponible en: [https://imco.org.mx/competitividad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2014-via-transparencia-internacional/], consultada en: 2019-10-19.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Tesis 1ª./J.118/2013 (10ª), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 470, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2005523, bajo el rubro: «DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA OBJETIVA.

Tesis 1ª./J.24/2014 (10ª), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la suprema corte de Justicia de la Nación, visible en la página 497, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2006092, bajo el rubro: «PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL».

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Asociaciones Público Privadas.

Ley de Contabilidad Gubernamental.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.

Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 22, 73, 74, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/

LeyesBiblio/proceso/docleg/62/223_DOF_27may15.pdf], consultada en: 2019-10-15.

Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las Senadoras y los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf], consultada en: 2019-10-19.

EL INFO Y EL CAMBIO DE PARADIGMAS EN EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Julio César BONILLA GUTIÉRREZ*

SUMARIO: Introducción; **I.** Cambio de paradigmas en pro de la democracia y diversos derechos; **II.** Colaboración en la protección de garantías judiciales; **III.** El INFO en el combate a la corrupción; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen
Cambio de paradigmas que ha propiciado el INFO en la concepción del derecho a la información, que lo conciben como el derecho más transversal, ejemplo de la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos.

Abstract
Change of paradigms that has led to INFO in the conception of the right to information, which conceives it as the most transversal right, an example of universality, indivisibility, interdependence and interrelation of human rights.

Palabras clave
Información, transparencia, democracia, anticorrupción, convencionalidad.

Introducción

Los avances institucionales no siempre requieren continuidad de esquemas, en múltiples ocasiones se necesita cambiar paradigmas a fin de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos. En derecho a la información no es la excepción.

Hasta hace poco, el derecho a la información sonaba hueco en nuestro país, parecía que la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas se limitaba a unas cuantas personas interesadas en conocer, por razones extrañas, el quehacer público; de tal forma, durante muchos años los órganos garantes no fueron visibilizados en su justa dimensión, tal vez porque en ese momento determinados

* Maestría en *Derecho* por la por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Especialidad en *Derecho Electoral* por la misma Universidad. Actualmente es Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFO) y Catedrático en la División de Estudios de Posgrado Facultad de Derecho de la UNAM.

actores públicos vieron poco conveniente socializar el deber de rendir cuentas; sin embargo, hoy en día resulta impensable prescindir de su labor en aras de garantizar un Estado democrático, tutelador de derechos humanos y libre de corrupción.

En diciembre de 2018, rendimos protesta las y los Comisionados Ciudadanos integrantes del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Ciudad de México (INFO); cabe precisar que a nuestra llegada se realizó un análisis de los factores cuantitativos, normativos y fácticos, que rodean el ámbito de actuación de ese órgano garante, derivado de lo cual se detectó la necesidad de la modificación y modernización de la estructura del mismo[1].

Ese fue el primer paso para propiciar cambios en el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por las y los Comisionados del INFO y justo en ese tenor, dos meses después, el Pleno del Instituto aprobó su actual Estructura Orgánica y Funcional[2], con lo cual se rediseñó su forma de trabajo integrando un sistema de Ponencias, a fin de abordar con un enfoque distinto el trabajo desarrollado en el mismo, así como de dejar atrás viejas prácticas y de atender no solo a disposiciones constitucionales y legales sino también a normas convencionales, relacionadas por su puesto con el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales, pero ahora con énfasis en la búsqueda de una Ciudad más democrática, con mayor respeto a otros derechos humanos y lo más libre posible de actos de corrupción.

En estas líneas se pretende exponer de manera somera, las acciones realizadas a poco más de diez meses por la actual integración de Comisionados y Comisionadas Ciudadanas del INFO, con el objetivo específico, aludir a los cambios de paradigmas sobre la concepción del derecho a la información, a fin de demostrar que se trata del derecho más transversal, ejemplo de la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos.

---

[1] Considerando 7, Apartado B, del acuerdo 0314/SO/27-02/2019, disponible en: [http://www.infodf.org.mx/LTAIPRC-2016-OT/Art121/Fr01/2019/Acuerdos/A121Fr01_2019-T01_Acdo-2019-02-27-0314.pdf], consultada en: 2019-10-17.

[2] Mediante el Acuerdo 0314/SO/27-02/2019, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO», disponible en: [http://www.infodf.org.mx/LTAIPRC-2016-OT/Art121/Fr01/2019/Acuerdos/A121Fr01_2019-T01_Acdo-2019-02-27-0314.pdf], consultada en: 2019-10-17.

I. Cambio de paradigmas en pro de la democracia y diversos derechos

Nadie puede cuestionar que la información abona al pluralismo político e ideológico, permite a la ciudadanía participar de forma plena en la vida pública, exigir el cumplimiento de la responsabilidad de aquellas personas a las que eligen con su voto, colaborar con la determinación de prioridades para el gasto público y gozar de un acceso más equitativo a la justicia; porque la democracia, no solo es un régimen político y una estructura jurídica, sino también un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo[3] ámbitos, en los que los órganos garantes son actores estratégicos para el control de la gestión de gobierno.

Entre las primeras acciones que el INFO ha llevado a cabo con el fin de utilizar el derecho a la información para acceder a mejores condiciones sociales y culturales buscar la cercanía con la ciudadanía a través de cursos, talleres y otras actividades de vinculación social, lo anterior no habla más que de un enfoque preventivo en el cual, antes que esperar a que las personas sufrieran una lesión a sus derechos para llegar a las instancias correspondientes; la estrategia ha consistido en signar convenios de

«Entre las primeras acciones que el INFO ha llevado a cabo con el fin de utilizar el derecho a la información para acceder a mejores condiciones sociales y culturales buscar la cercanía con la ciudadanía a través de cursos, talleres y otras actividades de vinculación social, lo anterior no habla más que de un enfoque preventivo en el cual, antes que esperar a que las personas sufrieran una lesión a sus derechos para llegar a las instancias correspondientes; la estrategia ha consistido en signar convenios de colaboración con las Alcaldías para llevar a cabo las llamadas Ferias de la Transparencia en las Plazas Públicas».

[3] **Artículo 3**, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm], consultada en: 2019-10-17.

colaboración con las Alcaldías para llevar a cabo las llamadas Ferias de la Transparencia en las Plazas Públicas.

A través de estas actividades el INFO ha buscado transmitir a la sociedad que si bien es verdad, el Instituto es un órgano garante que vela por el ejercicio efectivo del derecho a la información, también es cierto que dicha tutela es trascendente porque se trata del derecho más transversal, es decir, un claro ejemplo de la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos a que se alude en la Declaración y Programa de Acción de Viena[4], y lo que algunos autores han llamado "un derecho llave", porque permite acceder al efectivo ejercicio de otros derechos, por lo que no se debe minimizar su función.

II. Colaboración en la protección de garantías judiciales

En continuidad con lo expuesto, vale la pena decir, que la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*[5], el INFO, en el ámbito de su competencia[6], puede imponer a la persona servidora pública encargada de cumplir con determinada resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones; pero no solo eso, dado que ante el incumplimiento de aquellas determinaciones del Instituto impliquen la presunta comisión de un delito o una de las conductas señaladas como causas de sanción en esa Ley, el Instituto debe denunciar los hechos ante la autoridad competente.

Además, el Órgano garante local puede denunciar ante las autoridades competentes el incumplimiento a las responsabilidades que resulten en el orden civil, penal o de cualquier otro tipo cualquier acto u omisión violatoria de la Ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes, en los términos de las leyes aplicables[7].

Esa interconexión del derecho a la información con otros derechos incluso ha sido expresamente reconocida en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH), órgano que ha considerado que los artículos 8, 13, y 25 de la Convención Americana sobre

[4] *Declaración y Programa de Acción de Viena*, disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf], consultada en: 2019-10-17.

[5] Artículos 260 párrafo 5, 264, fracción VII… 265, 266 y 273, respectivamente, de la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*.

[6] En términos de los artículos 260 párrafo 5 y 273.

[7] Conforme a lo dispuesto en el artículo 266 del mismo ordenamiento legal.

Derechos Humanos (CADH)[8], deben vincular el acceso a la información y el derecho a la verdad, a la memoria y el acceso a la justicia[9], en el diseño institucional que haga efectivo su ejercicio.

Es importante decir que, se ha sido plenamente consciente de esa interrelación de los derechos a la información y a la tutela judicial y en especial al papel que la información puede jugar en la reparación del daño con motivo de las violaciones a éstos y otros derechos y me refiero fundamental pero no exclusivamente, al derecho a la verdad en los casos de las desapariciones forzadas, en el que la falta de información o la negativa de acceso a los archivos provoca afectaciones graves a las personas, por lo que ha sido Criterio de la CrIDH que los Estados deben expedir normas que eviten en lo posible la angustia y sufrimiento que provoca la vulneración a ese derecho[10], tal como se consideró en el Caso Radilla Pacheco Vs. México en 2009, en el que se sostuvo que la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares se acrecienta, entre otros factores, por la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información acerca del paradero de la víctima o de iniciar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido[11].

Pero no solo se ha sido consciente de esa interrelación sino más aún, de la necesidad de que se propicie la coordinación interinstitucional entre los órganos e instituciones relacionadas y no solo a través de la expedición de nuevas normas o la reforma de ordenamientos jurídicos existentes sino mediante la adopción de medidas de diversa índole, tal como lo establece el artículo 5, apartado A, párrafo 6 de la Constitución local y 2 de la CADH.

Para lograr la aludida interrelación del derecho a la información con otros derechos y disciplinas, el INFO ha propiciado la suscripción de convenios de colaboración con instituciones como el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con el Congreso, con el Consejo para

---

[8] Relativos respectivamente a las garantías judiciales, la libertad de pensamiento y de expresión y la protección judicial, así como las normas o medidas que se adopten en cumplimiento al artículo 1.1, - alusivo al compromiso de los Estado de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella -

[9] *Cfr.* Caso Blanco Romero y otros Vs. Venezuela, este criterio se reiteró en los Casos de Masacre del Pueblo Bello Vs. Colombia, y el de Baldeón García. En 2005, 2006 y 2007.

[10] *Cfr.* CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia Sentencia de 27 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas), página 33.

[11] *Cfr. Ídem*, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_192_esp.pdf], consultada en: 2019-10-17.

Prevenir y Eliminar la Discriminación, todas estas de la Ciudad de México y con instituciones académicas nacionales y extranjeras.

«… se ha buscado atender a obligaciones y deberes específicos establecidos en instrumentos internacionales, tal es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, instrumento que en su artículo 10 establece que el Estado Mexicano tiene el deber de adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y participar en el combate a la corrupción para lo cual es necesario adoptar medidas en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento».

Este contexto conlleva un cambio de paradigmas, de concepciones y prácticas que inciden en el ejercicio y protección de los derechos y en una nueva cultura jurídica, es decir, que atienda demandas sociales actuales a través de la modernización de estructuras y procedimientos, que fortalecen no solo al órgano garante de la capital del país, sino a todas aquellas instituciones que forman alianzas con el INFO y crean sinergias a través de Convenios.

III. El INFO en el combate a la corrupción

En similar orden de ideas, se ha buscado atender a obligaciones y deberes específicos establecidos en instrumentos internacionales, tal es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, instrumento que en su artículo 10 establece que el Estado Mexicano tiene el deber de adoptar sistemas destinados a promover la transparencia[12] y participar en el combate a la corrupción para lo cual es necesario adoptar medidas en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones[13].

[12] **Artículo 74**. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf], consultada en: 2019-10-24.

[13] Esas medidas podrán incluir, entre otras: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener,

«… independientemente de ser integrante del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, el INFO está dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5, apartado A, párrafo 1, de la Constitución local, consistente en que las autoridades adopten medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de los recursos públicos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en ella».

Así mismo, vale la pena mencionar que el Objetivo 16 de la Agenda 2030[14], alusivo entre otros temas, a la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles, plantea metas con base en datos y cifras que giran en torno al costo de la corrupción para los Estados, entre los cuales, por supuesto está nuestro país, por lo que el INFO como todas las instituciones públicas de la República Mexicana estamos constreñidos a trabajar al respecto.

Al amparo de dichos instrumentos internacionales y con independencia de que aún no se había consolidado la integración del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, el INFO ha tomado la iniciativa organizado Seminarios y cursos de capacitación en materia de combate a la corrupción.

Además, es crucial destacar que, independientemente de ser integrante del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, el INFO está dando cumplimiento a lo dispuesto en el

cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

[14] AGENDA 2030, Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, disponible en: [https://onu.org.pe/ods-16/], consultada en: 2019-10-24.

artículo 5, apartado A, párrafo 1, de la Constitución local, consistente en que las autoridades adopten medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de los recursos públicos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en ella.

Lo anterior a través de la colaboración que ha brindado a través del préstamo eventual de un espacio en sus instalaciones, a la Comisión de selección y al Comité de Participación Ciudadana del aludido Sistema local, instituciones que, conforme al esquema normativo en una etapa inicial de sus actividades están desprovistos de los insumos necesarios para operar, por lo que tendrían serios inconvenientes para cumplir las obligaciones primigenias establecidas en el artículo 63 de la Constitución Política de nuestra Ciudad.

Estos cambios son solo algunos que vale la pena resaltar, pero con plena seguridad me atrevo a afirmar que estamos ante cambio de paradigmas que conviene replicar en otras entidades federativas para el ejercicio de la democracia, el respeto a los derechos humanos y el combate a la corrupción.

Conclusiones

En el texto se exponen acciones realizadas por la actual integración de Comisionados y Comisionadas Ciudadanas del INFO, a fin de ilustrar los cambios de paradigmas sobre la concepción del derecho a la información.

Entre los cambios sustanciales que el órgano garante ha tenido se destaca la aprobación de su actual Estructura Orgánica y Funcional con lo cual se rediseñó su forma de trabajo, a fin de atender no solo a disposiciones constitucionales y legales sino también convencionales.

Se ha buscado generar condiciones para que la ciudadanía participe de forma plena en la vida pública como actores estratégicos para el control ciudadano de la gestión de gobierno.

En un enfoque preventivo se ha buscado transmitir a la sociedad que el Instituto vela por el ejercicio efectivo de otros derechos.

También se ha participado en el combate a la corrupción apoyando a la Comisión de selección y al Comité de Participación Ciudadana del aludido Sistema local, instituciones que, conforme a la ley en una etapa inicial están desprovistos de insumos para operar.

Las acciones son el inicio de una serie cambios de paradigmas que se pretende serán replicados por otras entidades federativas.

Fuentes consultadas

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Acuerdo 0314/SO/27-02/2019, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO», disponible en: [http://www.infodf.org.mx/LTAIPRC-2016-OT/Art121/Fr01/2019/Acuerdos/A121Fr01_2019-T01_Acdo-2019-02-27-0314.pdf], consultada en: 2019-10-17.

Legislación Internacional

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia Sentencia de 27 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas).

Declaración y Programa de Acción de Viena.

RETOS DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO

Ricardo SALGADO PERRILLIAT*

SUMARIO: Introducción; **I.** Estado actual de las contrataciones públicas en México; **II.** Resultados y recomendaciones de evaluaciones de organismos nacionales e internacionales; **III.** Evaluación del Sistema de compras y contrataciones públicas de México, bajo la Metodología MAPS; **IV.** Buenas prácticas internacionales: los casos del Observatorio ChileCompra, Chile y el sistema electrónico de contrataciones públicas KONEPS, Corea; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen
El presente artículo tiene por objeto dar cuenta de los retos del sistema de contrataciones públicas en México a partir del estatus actual del propio sistema y de los hallazgos identificados en evaluaciones y diagnósticos realizados por diversas organizaciones, nacionales como internacionales; igualmente, presenta buenas prácticas internacionales que pueden contribuir al cumplimiento de dichos retos.

Palabras clave
Contrataciones públicas, evaluación, sistema de compras, recomendaciones.

Introducción

La contratación pública es un componente crucial del buen gobierno, ya que a través de este instrumento se destinan los recursos públicos de los contribuyentes a la prestación de servicios públicos por parte de las entidades gubernamentales.

> *«Los gobiernos de todo el mundo gastan aproximadamente 9.5 billones de dólares en contratos públicos cada año, lo que significa que, en promedio, la contratación pública representa alrededor del 12% y 20% del Producto Interno Bruto de un país».*

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad La Salle, con estudios de especialidad en Derecho Administrativo, Bancario, Fiscal, Económico y del Sistema Financiero Mexicano; Maestría en *Derecho* y candidato a Doctor por la Universidad Panamericana. Actualmente, se desempeña como Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA).

Los gobiernos de todo el mundo gastan aproximadamente 9.5 billones de dólares en contratos públicos cada año, lo que significa que, en promedio, la contratación pública representa alrededor del 12% y 20% del Producto Interno Bruto de un país[1]. El caso de México no es la excepción, de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el gasto en contratación pública durante 2015 ascendió aproximadamente a 111.5 mil millones de dólares, lo que equivale al 21% del gasto total del gobierno[2]. Dado el monto tan significativo que representa la contratación pública y los objetivos fundamentales que esta actividad persigue, es de vital importancia que sus procedimientos y actuaciones sean eficientes, transparentes, accesibles, libres de corrupción y garanticen las mejores condiciones de adquisición para el Estado[3].

En tal sentido, este artículo explora, por un lado, los retos del sistema de contrataciones públicas en México de acuerdo con los resultados de evaluaciones generales y específicas del sistema, y por el otro, las buenas prácticas internacionales que puedan contribuir al fortalecimiento de su operación. Con ello se busca poner de manifiesto la necesidad de incorporar estrategias innovadoras y poner a consideración del debate público y de los actores que tienen incidencia directa en el tema las múltiples recomendaciones para el fortalecimiento integral del sistema.

Para tal efecto, en principio, se hace una breve revisión de la situación actual del sistema respecto de la normativa que lo sustenta y de su operación; posteriormente, se realiza la revisión de diversas evaluaciones con énfasis en los resultados de la reciente aplicación de la metodología MAPS, para finalmente presentar los casos del Observatorio ChileCompra de Chile y el sistema electrónico KONEPS de Corea como buenas prácticas en la materia.

---

[1] MAPS, *Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública 2018*, 2018, p. 1, disponible en: [http://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-metodologia-evaluacion-sistemas-contratacion-publica.pdf], consultada en: 2019-10-10.

[2] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente*, OCDE Publishing, París 2018, p. 3, disponible en: [https://doi.org/10.1787/9789264287938-es], consultada en: 2019-10-10.

[3] NAVAS, Carlos, «Las contrataciones públicas: su trascendencia y desarrollo en el marco del comercio Internacional y del TLC suscrito con Estados Unidos», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, Vol. 14, Núm. 17, Lima 2016, p. 265.

I. Estado actual de las contrataciones públicas en México

El sistema de contrataciones públicas parte de la base normativa establecida en el artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), el cual dicta los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el ejercicio de los recursos económicos públicos para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; al igual que la obligatoriedad de realizar mediante licitaciones públicas las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra.

En esta misma línea, *la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* (LAASSP)[4] y la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* (LOPSRM)[5] establecen las bases de la aplicación del artículo 134 de la CPEUM en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como la contratación de obras públicas. Lo cual resulta aplicable para dependencias y entidades de la administración pública federal.

Por otra parte, en el caso de recursos estatales los procedimientos de contrataciones públicas se rigen por los propios ordenamientos legales de las entidades federativas. De igual manera, las empresas productivas del Estado no se rigen bajo la LAASSP, sino que operan bajo lo previsto en sus propios marcos normativos[6]. Sobre este punto, el estudio Miscelánea de Obstáculos Regulatorios de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) señala que, las leyes en materia de contrataciones públicas de las entidades federativas pueden obstaculizar la competencia y la imparcialidad de los procedimientos, es decir, la existencia de 32 marcos normativos distintos

[4] Reglamenta la aplicación del artículo 134 de la CPEUM en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, última reforma publicada en el DOF 10-11-2014, art. 1, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf], consultada en: 2019-10-10.

[5] Reglamenta la aplicación del artículo 134 de la CPEUM en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas (art. 1, LOPSRM). Última reforma publicada en el DOF 13-01-2016, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf], consultada en: 2019-10-10.

[6] Para mayor información véase: LAASSP (art. 1); LOPSRM (art. 1), *Ley de la Comisión Federal de Electricidad* (Capítulo III. Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras), y *Ley de Petróleos Mexicanos* (Capítulo III. Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras).

permite que se abran espacios de potencial arbitrariedad[7].

«Uno de los aspectos con mayor relevancia en el sistema de contrataciones son los procedimientos de contratación pública. Actualmente, la normatividad estipula que las dependencias y entidades contratantes seleccionarán aquel procedimiento que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, los procedimientos son: licitación pública; invitación a cuando menos tres personas, y adjudicación directa».

Uno de los aspectos con mayor relevancia en el sistema de contrataciones son los procedimientos de contratación pública. Actualmente, la normatividad estipula que las dependencias y entidades contratantes seleccionarán aquel procedimiento que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes[8], los procedimientos son: licitación pública; invitación a cuando menos tres personas, y adjudicación directa. Al respecto, la Propuesta de la Política Nacional Anticorrupción presentada en julio de 2019, señala que, a pesar de la existencia del portal electrónico transaccional CompraNet, el tipo de procedimiento de contratación que ha predominado es la adjudicación directa[9]. En ese sentido, la falta de competencia en los procesos de contratación pública se refleja en la selección repetitiva de ciertas empresas a través de los años; como muestra, de acuerdo con información de la COFECE, entre los años 2012 y

[7] COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, *Miscelánea de obstáculos regulatorios*, COFECE, México 2016, disponible en: [https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf], consultada en: 2019-10-10.

[8] *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, última reforma publicada en el DOF 10-11-2014, *Op. Cit*. art. 26.

[9] SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *Política Nacional Anticorrupción*, México 2018, p. 122, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421406/Propuesta_Pol_tica_Nacional_Anticorrupci_n.pdf], consultada en: 2019-10-10.

2017 de las asignaciones realizadas por Unidades Compradoras registradas en CompraNet, se encontró que a mil empresas se les asignó por adjudicación directa el 71% de los contratos, mientras que sólo el 22% de éstos fueron asignados por licitación pública.

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), señala que la utilización de un sistema de compras públicas electrónicas agiliza la preparación de las licitaciones y por lo tanto fomenta la participación de un mayor espectro de posibles proveedores[10]. En el caso mexicano, el sistema electrónico CompraNet se creó en 1996 por la extinta Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Hoy el CompraNet, operado por la Secretaría de Función Pública (SFP), tiene múltiples funcionalidades, tales como: registro de partes interesadas para tener acceso a la documentación de las licitaciones; carga de documentos relacionados con la actividad de licitaciones no abiertas; carga de los planes anuales para contratación pública; varias formas de subasta electrónica; trazabilidad de las actividades de los usuarios; capacitación en línea para los compradores; extracción y análisis de datos de las bases; entre otros. Sin embargo, como se verá más adelante, el sistema electrónico tiene múltiples áreas de oportunidad.

Sobre los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos de contratación pública, tanto el artículo 26 Ter de la LAASSP como el artículo 27 Bis de la LOPSRM contemplan la participación de testigos sociales, cuyo objetivo es dar seguimiento al procedimiento de contratación, proponer recomendaciones de mejora y, en caso de detectar irregularidades, remitir su testimonio al área correspondiente. Sin embargo, los datos sobre la operación de los testigos sociales son menos alentadores, de acuerdo con información de la SFP entre octubre de 2016 y julio de 2018 se han realizado un total de 144 designaciones de testigos sociales[11], es decir, participaron en 1.16% del total de los

[10] SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA), *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Quito, Ecuador 2015, pp. 4 – 5, disponible en: [http://www.sela.org/media/268508/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-alc.pdf], consultada en: 2019-10-10.

[11] SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Designados por SFP, testigos sociales supervisaron compras del gobierno federal por más de 136 mil millones de pesos*, Gobierno de México, México 2018, disponible en: [https://www.gob.mx/sfp/articulos/designados-por-sfp-testigos-sociales-supervisaron-compras-del-gobierno-federal-por-mas-de-136-mil-millones-de-pesos-167627], consultada en: 2019-10-10.

procedimientos de contratación que pudieron ser factibles de vigilancia por parte de los testigos sociales[12].

El tema de las contrataciones públicas, además de ser un tema relevante a nivel nacional, representa un apartado de suma importancia en los acuerdos comerciales entre México y otras naciones. Al respecto es importante señalar que el pasado 30 de noviembre de 2018 en el marco de la Cumbre del Grupo de los 20 (G-20), en Buenos Aires, Argentina, se firmó el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), en el cual se incluyó el Capítulo 13[13] referente a las contrataciones públicas, el cual sólo será aplicable a las adquisiciones entre Estados Unidos y México. En dicho Capítulo se establecen normas y parámetros para las compras gubernamentales de bienes y servicios; asimismo, se incluyen disposiciones para combatir la corrupción dentro de los procesos.

En este sentido, se dictan medidas para asegurar la integridad en las adquisiciones, como son: garantizar la existencia de medidas penales, civiles o administrativas que puedan abordar la corrupción, el fraude y otros actos ilícitos en su contratación pública; garantizar la existencia de políticas o procedimientos para abordar posibles conflictos de intereses por parte de quienes participan o tienen influencia sobre una contratación; implementar políticas o procedimientos para que los ganadores apliquen controles internos efectivos, ética comercial y programas de cumplimiento.

«…se dictan medidas para asegurar la integridad en las adquisiciones, como son: garantizar la existencia de medidas penales, civiles o administrativas que puedan abordar la corrupción, el fraude y otros actos ilícitos en su contratación pública; garantizar la existencia de políticas o procedimientos para abordar posibles conflictos de intereses por parte de quienes participan o tienen influencia sobre una contratación; implementar políticas o procedimientos para que los ganadores apliquen controles internos efectivos, ética comercial y programas de cumplimiento».

[12] MOLINA, Héctor, «Testigos sociales, sólo en 1.16% de las licitaciones públicas», *El Economista*, México 2018, disponible en: [https://www.eleconomista.com.mx/politica/Testigos-sociales-solo-en-1.16-de-las-licitaciones-publicas-20180731-0013.html], consultada en: 2019-10-10.

[13] Para consultar el Capítulo 13 del T-MEC (USMCA, por sus siglas en inglés) dirigirse a la siguiente página: [https://www.gob.mx/t-mec?state=published], consultada en: 2019-10-10.

Además, se establecen disposiciones tendientes al uso de medios electrónicos para la publicación de información de las adquisiciones y para que estos medios garanticen la autenticación, cifrado e interoperabilidad de la información.

Igualmente, se establecen límites al requisito de contenido local en los proyectos; se señalan causales de exclusión de un proveedor; se especifican los supuestos en los cuales se puede abrir una licitación "limitada", y se instituye la creación de un Comité de Contratación Pública.

Por lo que respecta a la relación de México con Canadá en materia de compras del sector público, ésta se regirá por lo previsto en el Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés).

Como puede observarse, el camino para consolidar un Sistema de Compras Públicas eficiente aún es largo. No obstante, el gobierno mexicano ha puesto interés en el tema y ha realizado diversos esfuerzos reflejados en los mecanismos con los que se cuenta para realizar las compras, además tiene compromisos internacionales en la materia que deben impulsar acciones de mejora.

II. Resultados y recomendaciones de evaluaciones de organismos nacionales e internacionales

Dada la relevancia del tema en el desarrollo del país, distintas instituciones de la administración pública federal han realizado estudios respecto del funcionamiento del sistema de compras públicas con el ánimo de analizar áreas de oportunidad y proponer recomendaciones de fortalecimiento.

Así, es posible encontrar tanto estudios integrales del sistema de compras públicas nacional como estudios específicos de los sistemas internos de instituciones gubernamentales; algunos de ellos realizados con el apoyo de organismos internacionales y otros con recursos propios de las instituciones.

Respecto de evaluaciones integrales, se tiene, por ejemplo, el estudio denominado *The Federal Procurement System: Challenges and Opportunities* realizado en 2007 por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El informe se centró en el análisis de las características y el rendimiento del sistema federal de adquisiciones para identificar mecanismos de mejora, administrar bien los recursos, crear un espacio fiscal a través del ahorro y generar mayor eficiencia de los procesos[14].

[14] WORLD BANK, *Mexico - The federal procurement system: challenges and opportunities*, World Bank, Washington, DC. 2007, disponible en: [http://documents.worldbank.org/curated/en/223391468299352443/Mexico-The-

Dentro de las recomendaciones relevantes que en el estudio se propusieron están las siguientes: establecer un sistema de coordinación federal; simplificar y flexibilizar el marco legal; desarrollar un servicio profesional de carrera; fomentar una plataforma de regulación armonizada para todo el país; fortalecer mecanismos de control y supervisión; fomentar el uso del CompraNet para todos los procedimientos de contratación e implementar estrategias para el uso de información y de tecnologías.

Otro análisis general más reciente es el *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, el cual consistió en el examen de aspectos clave del sistema de integridad, incluyendo disposiciones institucionales, políticas para inculcar valores de integridad, prevención y manejo de conflicto de intereses, control interno, mecanismos de auditoría y cumplimiento, así como integridad y transparencia en contrataciones públicas.

De este análisis se desprenden las recomendaciones que siguen: preservar la integridad en la contratación pública a través de normas de conducta estrictas (por ejemplo, códigos de ética) y medidas de salvaguarda específicas a la contratación; apoyar la implementación de nuevas normas de integridad mediante la concientización y el desarrollo de capacidades; garantizar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública, incluyendo procesos adecuados de denuncia y sanción; mejorar la transparencia y la divulgación de información, y promover la participación transparente y eficaz de las partes interesadas —proveedores, sector privado, ciudadanos, expertos y sociedad civil—[15].

Por su parte, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) elaboró la Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas (2018)[16], en la cual plantea acciones concretas para establecer regulaciones e incentivos que favorezcan el diseño y ejecución de procedimientos de adquisición competidos.

Para resolver los problemas de competencia observados en el funcionamiento del sistema de

---

federal-procurement-system-challenges-and-opportunities], consultada en: 2019-10-10.

[15] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la Corrupción*, París 2018, pp. 243-278, disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es], consultada en: 2019-10-10.

[16] COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, *Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las contrataciones públicas*, *Op. Cit.*

compras[17], así como para inhibir actos de corrupción y desincentivar acuerdos ilegales entre empresarios y funcionarios, sean estos para imponer sobreprecios al gobierno o para conseguir asignaciones predeterminadas de contratos, algunas de las acciones propuestas por la COFECE son las siguientes:

1. Requerir la participación de la COFECE en licitaciones relevantes para garantizar condiciones de competencia;

2. Crear un mercado virtual para las compras pequeñas de bienes homogéneos de las dependencias de la Administración Pública Federal, que sea de uso obligatorio;

3. Impedir los efectos nocivos de la subcontratación y las ofertas conjuntas, por medio de su correcta identificación;

4. Aplicar la inhabilitación a los agentes económicos sancionados por colusión para participar en concursos públicos subsecuentes;

5. Transparentar las investigaciones de mercado, además de que su elaboración sea obligatoria;

6. Acotar los supuestos para contratar por procedimientos diferentes a la licitación pública abierta;

7. Eliminar la excepción prevista para las contrataciones entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y

8. Restringir la participación simultánea de empresas de un mismo Grupo de Interés Económico para evitar simulación de competencia[18].

La COFECE señala que cuando existe competencia para participar por los contratos de gobierno se restringen los sobreprecios, se reducen los espacios para el favoritismo y el tráfico indebido de influencias, y se dificulta la formación de acuerdos colusorios orientados a extraer ganancias ilícitas mediante relaciones de complicidad entre supuestos competidores, o entre un oferente y un servidor público.

---

[17] De acuerdo con el estudio, durante 2017 en México se adjudicaron más de 228 mil contratos públicos, con un valor superior a los 585 mil millones de pesos: 78% de los contratos se otorgó por medio de una adjudicación directa, 10% por medio de una invitación a cuando menos tres personas, y solo 12% por medio de una licitación pública. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, COFECE, *Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las contrataciones públicas*, Primera edición, México 2018, p. 8, disponible en: [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-ContratacionesPublicas.pdf], consultada en: 2019-10-11.

[18] *Ibídem*, pp. 45-56.

Ahora bien, en cuanto a estudios específicos se mencionan algunos de los más recientes. El Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de Manera Incluyente, elaborado con apoyo de la OCDE en 2018 y la participación de la Secretaría de la Función Pública, recomienda al gobierno de México trabajar para que el Sistema CompraNet abarque el ciclo completo de la contratación pública desde la pre-licitación (planeación de las contrataciones) hasta la post-licitación (gestión de contratos).

Asimismo, se recomienda avanzar en la interoperabilidad de CompraNet con otros sistemas gubernamentales, tales como los relativos a presupuesto y programación; igualmente, se sugiere asegurar la calidad de la información que se sube al sistema electrónico y la adopción de formatos homologados que permitan la reutilización de datos[19].

También, se encuentran el Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud, y el estudio denominado Mejorando la Contratación Pública en el ISSSTE para Obtener Mejores Resultados, enfocados a determinadas áreas estratégicas del gobierno como lo es la salud.

«La Cofece señala que cuando existe competencia para participar por los contratos de gobierno se restringen los sobreprecios, se reducen los espacios para el favoritismo y el tráfico indebido de influencias, y se dificulta la formación de acuerdos colusorios orientados a extraer ganancias ilícitas mediante relaciones de complicidad entre supuestos competidores, o entre un oferente y un servidor público».

En el primero, se señalan los logros alcanzados por el IMSS en áreas como recursos humanos, capacidades tecnológicas y relación con proveedores. Igualmente, ofrece recomendaciones para apoyar al IMSS

[19] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente*, *Op. Cit.*, pp. 88-90.

a alcanzar la excelencia en sus contrataciones tales como: establecer un programa de profesionalización integral y atractivo que desarrolle y retenga a los profesionales de contratación; simplificar la fase post-licitatoria, ya que si bien la licitación se consolida, los proveedores deben establecer y gestionar contratos con diversas instituciones; utilizar los datos de contrataciones anteriores para ilustrar sus estrategias futuras de compra, y promover la innovación en sus contratos para respaldar los objetivos de las políticas públicas de salud[20].

En el segundo, igualmente realizado con apoyo de la OCDE, se dio seguimiento a recomendaciones realizadas en 2012 al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) sobre la contratación pública, además se dictaron nuevas recomendaciones como: fortalecer la planeación y la coordinación para la realización de las compras públicas; mejorar la inteligencia de mercados; mejorar la contratación de servicios médicos integrales, considerando la consolidación, y fomentar la competencia por los contratos, limitando el uso de las adjudicaciones directas[21].

III. Evaluación del Sistema de compras y contrataciones públicas de México, bajo la Metodología MAPS

Dadas las características de nuestro sistema de compras públicas y los estudios específicos existentes, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) consideró necesario contar con un diagnóstico integral capaz de proveer información completa y actualizada en la materia, a fin de identificar las fortalezas y debilidades del sistema, aplicando la Metodología MAPS (por sus siglas en inglés) reconocida internacionalmente para estos efectos. Este proyecto se originó en febrero del 2018 y culminó en noviembre del mismo año, por lo que los cambios al

[20] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, París 2018, disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/segundo-estudio-de-la-ocde-sobre-contratacion-publica-en-el-instituto-mexicano-del-seguro-social-imss_9789264288300-es], consultada en: 2019-10-11.

[21] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Mejorando la Contratación Pública en el ISSSTE para Obtener Mejores Resultados*, París 2018, disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/mejorando-la-contratacion-publica-en-el-isssste-para-obtener-mejores-resultados/resumen-ejecutivo_9789264250055-3-es], consultada en: 2019-10-11.

Sistema de Compras Públicas efectuados por el nuevo gobierno de la República, no se reflejan en esta evaluación, sin embargo, durante el último trimestre del 2018 el estudio contó con observadores del Gobierno en Transición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

«Dadas las características de nuestro sistema de compras públicas y los estudios específicos existentes, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) consideró necesario contar con un diagnóstico integral capaz de proveer información completa y actualizada en la materia, a fin de identificar las fortalezas y debilidades del sistema, aplicando la Metodología MAPS (por sus siglas en inglés) reconocida internacionalmente para estos efectos. Este proyecto se originó en febrero del 2018 y culminó en noviembre del mismo año, por lo que los cambios al Sistema de Compras Públicas efectuados por el nuevo gobierno de la República, no se reflejan en esta evaluación, sin embargo, durante el último trimestre del 2018 el estudio contó con observadores del Gobierno en Transición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público».

Así, la SESNA tuvo la asistencia financiera y técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo técnico del Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en diversas etapas para desarrollar el diagnóstico en comento.

Para el desarrollo de este Estudio se tuvo una amplia participación de servidores públicos de diferentes dependencias y entidades, federales y estatales, así como representantes del sector privado, social y académico.

De acuerdo con los resultados del Estudio del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México[22], el país tiene importantes fortalezas que garantizan un suministro al gobierno de bienes, servicios y obras con regularidad. Dichas fortalezas, se pueden sintetizar en las siguientes:

1. La operación de los contratos en la Administración Pública Federal sigue mayormente las prácticas descritas en la metodología MAPS.

2. Derivado de la revisión de una muestra de contratos, se arrojó que sólo un 4,25% de estos requirieron enmiendas para modificar los plazos, es decir, los plazos se cumplen.

[22] BID-SESNA, Informe Final: Evaluación del sistema de compras y contrataciones Públicas de México – Metodología MAPS. Informe Final, México 2018, pp. 31-40, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448834/Informe_MAPS_Mexico-Diciembre_2018.pdf], consultada en: 2019-10-10.

3. Los compradores tienen un 80% de evaluación positiva o muy positiva del cumplimiento de plazos de sus proveedores.

4. El 75% de los proveedores evalúan positivamente la oportunidad de pago de sus facturas.

Sin embargo, de acuerdo a este Estudio, existen áreas de oportunidad para elevar los niveles de transparencia, ahorro, integridad y eficacia en las contrataciones. Las principales recomendaciones que, de aplicarse, mejorarán la eficiencia, eficacia, integridad y transparencia en el sector, son[23]:

- ***Necesidad de unificar el Sistema de Compras públicas.*** México contiene múltiples subsistemas que limitan la eficacia y eficiencia de sus operaciones, además de que dificultan el acceso y transparencia del mercado. La unificación generará mejores condiciones comerciales y técnicas, además liberará recursos humanos valiosos en transacciones de bajo monto. Con este mecanismo se disminuirá la cantidad de adjudicaciones directas y elevarán los niveles de transparencia.

- ***Optimizar uso de CompraNet.*** Si bien CompraNet es una herramienta que habilita las transacciones electrónicas, las entidades hacen un uso muy parcial de esta. Básicamente lo utilizan como sistema informativo, incluso reportando deficientemente por debajo de lo obligatorio, sin sanciones por ello. No se cubre por entero el ciclo de contratación pública. Adicionalmente, otras áreas de oportunidad para CompraNet, son:

  - Debe ser obligatorio para los casos de invitación cuando a menos tres personas y adjudicación directa, pues solamente se utiliza para la adquisición por licitación pública.

  - Debe ser obligatorio publicar ampliaciones o convenios modificatorios, además se debe cargar información de la ejecución del contrato a fin de facilitar su seguimiento y evaluación.

  - Debe incluir un registro de proveedores avanzado, incluyendo sus antecedentes disponibles en otras bases datos, perfiles de proveedores, accionistas, historia de desempeño, sanciones por acciones ilícitas, cumplimiento de obligaciones fiscales y laborales, lo que contribuirá a la toma de decisiones informadas por funcionarios públicos.

- ***Fomentar licitaciones abiertas y restringir la adjudicación directa.*** El menú de opciones, estrategias y métodos de contratación es muy acotado. La adjudicación directa

[23] *Ibídem*., pp. 25-63.

representa el 80% del número de contratos.

▪ ***Mejor regulación a las contrataciones entre entidades públicas.*** Al permitirse la adjudicación directa, es común que a las instituciones gubernamentales se les adjudiquen contratos sin contar con la capacidad técnica ni financiera, por lo que subcontratan el servicio o la obra pública hasta en un 49%, igualmente a través de adjudicaciones directas, afectando la competitividad de sistema de compras gubernamentales.

▪ ***Fomentar investigación de mercado.*** Las dependencias tienen mínima anticipación y organización previa de sus procesos de compras y contrataciones. No hay mayor dialogo con la industria, no existe personal o áreas especializadas que lleven a cabo la investigación de mercado y ésta se limita a la búsqueda de precios.

▪ ***Fomentar compras ecológicamente sustentables***. Mayormente, las operaciones de contrataciones siguen siendo presenciales y en soporte papel, con los consiguientes costos transacción para empresas y Gobierno.

▪ ***Creación de una agencia de compras públicas centralizadas***. Práctica de casi todos los gobiernos de la OCDE. Si bien la SFP tiene algunas facultades en este sentido, las iniciativas y sistemas de compras centralizadas han sido mínimos. Tampoco hay compras a través de catálogo electrónico.

▪ ***Facilitar el acceso a proveedores PYMEs.*** De acuerdo al tamaño de la economía mexicana, la cantidad de proveedores que participan del mercado de las compras públicas de la APF es bajo, pues corresponde aproximadamente el 2.72% del total de empresas del país. A su vez, de aquellos que se encuentran registrados sólo 47% ha presentado ofertas.

Algunas entidades y gremios reportaron que muchas PYMEs enfrentan restricciones para participar en el mercado público. Si bien pueden tener una buena oferta y cumplir técnicamente, son descalificadas por formalidades. Igualmente, los plazos, volúmenes de compra y capacidades de producción y/o distribución exigidos, pueden ser muy elevados para las PYMEs. Esto se suma a las restricciones para conseguir créditos.

▪ ***Ampliar la asistencia a las unidades contratantes y proveedores***. Si bien la SFP ha desarrollado una labor importante en asesoría jurídica y emisiones de opiniones a las entidades contratantes, los materiales y herramientas de asistencia a las labores de contrataciones son muy limitadas. No hay un centro de contacto o *call center* de apoyo, las guías, formularios tipos son casi

inexistentes, no cuenta con equipos especializados para apoyar licitaciones estratégicas, entre otras funciones de asistencia que podría proveer.

▪ ***Mejorar la profesionalización de servidores públicos.*** No hay un perfil para concursos, tampoco programas de capacitación en habilidades y conocimientos, más allá de los normativos. A su vez, no se observan programas de certificación de competencias de funcionarios de compras o acreditación de calidad de las unidades.

▪ ***Crear mecanismos de evaluaciones al desempeño de los resultados alcanzados en gestión de compras de las entidades***. Si bien algunas entidades mantienen mediciones, a nivel general no hay indicadores establecidos.

▪ ***Potencializar el uso de la figura de testigos sociales.*** Esta figura es obligatoria para licitaciones sobre cierto umbral. Sin embargo, ha sido utilizada en pocos procesos, aproximadamente 100 por año, incluso por debajo de los obligatorios.

▪ ***Habilitar a organizaciones de la sociedad civil y en general los ciudadanos para participar en los procesos de planeación de las contrataciones y en la gestión y ejecución de los contratos***. Solo la figura de testigo social es la que puede evidenciar una participación más directa y centrada en las etapas de licitación y adjudicación.

▪ ***Crear una metodología homologada que permita una efectiva identificación de riesgos, incluidos los de corrupción***. Lo que deviene de la carencia de esta metodología son esfuerzos aislados y comprendidos de distinta manera, lo que no facilita el consolidar un sistema de control robusto.

▪ ***Realizar un análisis a profundidad de los riesgos del proceso de contrataciones públicas de cada una de las dependencias y entidades.*** Ello a fin de que se puedan gestionar y asegurar así que se cumplirán los objetivos gubernamentales.

▪ ***Generar estadística que permita establecer análisis y tendencias de actos ilícitos por violaciones a los valores éticos y relacionados con corrupción.*** Ésta ayudará a identificar las causas y por ende a establecer acciones para desarrollar controles preventivos. Igualmente, la información relacionada con sanciones a funcionarios públicos y proveedores carece de la calidad necesaria para desarrollar análisis e identificar tendencias.

▪ ***Homologar criterios de resoluciones de los órganos de apelación.*** También se revela la necesidad de ampliar los órganos de apelaciones, pues están sobrepasados por la gran cantidad de

procedimientos de inconformidades que tienen que procesar. En especial el área central de la SFP.

▪ ***Realizar una evaluación y clasificación de proveedores***. Con ésta se procurará incrementar el apego a los valores éticos del gobierno federal y establecer estándares mínimos de control interno y cumplimiento, que vayan más allá de simple establecimiento de declaraciones tipo "bajo protesta de decir verdad" en los modelos contractuales.

Así, las anteriores recomendaciones, se pueden sintetizar en las siguientes propuestas específicas:

1. Contar con una Ley Marco de principios y procedimientos mínimos para todos los organismos públicos, respetando la independencia o autonomía de las entidades, o materias especializadas;
2. Emitir un *set* de documentos y formularios estándares de uso obligatorio para toda la Administración Pública Federal;
3. Revisión completa del diseño de CompraNet y una posible renovación, así como implementar su uso obligatorio;
4. Contar con perfiles y requerimientos mínimos de competencias para funcionarios y unidades compradoras;
5. Organizar licitaciones de compras centralizadas. Ello en todas las categorías que tengan el potencial de generar economías en aquellos bienes y servicios comunes y recurrentes entre las dependencias públicas;
6. Mejorar procedimientos, guías y entrenamiento de planificación e investigación de mercado para una correcta planeación estratégica de las compras;
7. Creación de un centro de conocimiento o un sistema de referencia que brinde asistencia técnica externa para realizar contrataciones públicas;
8. Aumentar las opciones de negociación o métodos de contratación, especialmente para compras menores y contratación de servicios;
9. Revisar y mejorar las metodologías de evaluación, incluyendo el de "puntos y porcentajes" para la adjudicación de los contratos;
10. Elaborar una metodología homologada que facilite la efectiva identificación de riesgos, incluidos los de corrupción;
11. Desarrollar un programa de sensibilización y capacitación de funcionarios públicos con certificaciones de confianza;
12. Garantizar la participación de las organizaciones y sociedad interesadas en vigilar y monitorear el proceso de contratación en todas sus etapas;

Como se observa en la breve descripción de algunos de los estudios

que se han llevado a cabo en el país, varias de las recomendaciones efectuadas son coincidentes. También, es evidente que el tema de las contrataciones públicas preocupa al gobierno mexicano y a la sociedad en general, por ello ha buscado dar seguimiento a las recomendaciones realizadas. No obstante, las mejoras no son tan visibles en el funcionamiento integral del sistema de compras públicas, quedando espacios para su atención.

«… es evidente que el tema de las contrataciones públicas preocupa al gobierno mexicano y a la sociedad en general, por ello ha buscado dar seguimiento a las recomendaciones realizadas. No obstante, las mejoras no son tan visibles en el funcionamiento integral del sistema de compras públicas, quedando espacios para su atención».

IV. Buenas prácticas internacionales: los casos del Observatorio ChileCompra, Chile y el sistema electrónico de contrataciones públicas KONEPS, Corea

El sistema e contrataciones públicas chileno es considerado como uno de los más eficientes en América Latina. Como muestra, de acuerdo con los resultados de la Evaluación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas 2008 (CPAR2008) del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas en Chile es robusto, electrónico, moderno y eficiente, a través del cual se realizan transacciones de la mayor parte de las compras y contrataciones públicas del país[24].

Entre los elementos a destacar de su sistema se encuentra el Observatorio ChileCompra que promueve un estándar de calidad y buenas prácticas en los procesos de 850 organismos públicos a través de la plataforma electrónica. A través del Observatorio se realiza un constante monitoreo de las compras públicas, deja a disposición de toda la ciudadanía un canal de denuncias, donde se informa la situación que a su juicio atente contra la probidad, transparencia o integridad de uno o más procesos de contratación

[24] CHILECOMPRA, *Chile, Evaluación del Sistema de Compras Públicas. Metodología MAPS 2016*, Chile 2016, disponible en: [https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/11/MAPS-final-2017.pdf], consultada en: 2019-10-11.

realizados por los organismos públicos[25].

Cabe señalar que, dicha práctica fue reconocida durante la X Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) en 2014 con el Premio a la "Innovación en las Compras Gubernamentales"[26].

El Observatorio incluye un sistema de alertas, monitoreo y gestión activa como herramientas de detección de brechas y puntos de mejora en los procesos licitatorios; así como una plataforma de reclamos, canal de denuncias y un servicio de alertas tempranas. Entre sus funciones principales se encuentra la revisión diaria de los procesos de compra publicados por los organismos de la Administración del Estado en www.mercadopublico.cl; la emisión de recomendaciones a los órganos del Estado respecto de cómo mejorar sus procesos de compra, y la comunicación con los usuarios responsables de la gestión de abastecimiento, proveedores y ciudadanos[27].

«Entre los elementos a destacar de su sistema se encuentra el Observatorio ChileCompra que promueve un estándar de calidad y buenas prácticas en los procesos de 850 organismos públicos a través de la plataforma electrónica. A través del Observatorio se realiza un constante monitoreo de las compras públicas, deja a disposición de toda la ciudadanía un canal de denuncias, donde se informa la situación que a su juicio atente contra la probidad, transparencia o integridad de uno o más procesos de contratación realizados por los organismos públicos».

---

[25] CHILECOMPRA, *Conoce el Observatorio, canal de denuncia*, febrero 2019, Chile 2019, disponible en: [https://www.chilecompra.cl/conoce-el-canal-de-denuncia-anonima/], consultada en: 2019-10-11.

[26] CHILECOMPRA, *Observatorio ChileCompra recibe Premio Internacional a la "Innovación en las Compras Gubernamentales" de la RICG*, Chile 2014, disponible en: [http://www.comprassustentables.cl/index.php?Option=com_content&view=article&id=185:observatorio-chilecompra-recibe-premio-internacional-a-la-innovacion-en-las-compras-gubernamentales-de-la-ricg-&catid=6:noticias&Itemid=8], consultada en: 2019-10-11.

[27] CHILECOMPRA, *Op. Cit. Observatorio Chilecompra recibe Premio Internacional a la "Innovación en las compras Gubernamentales"*.

Sobre sus resultados, para 2017, el Observatorio ChileCompra revisó 6,305 licitaciones y 1,908 grandes compras, recibió 1,833 denuncias reservadas y envió 155 informes a la Contraloría General de la República como al Ministerio Público[28].

Otro caso reconocido internacionalmente como buena práctica es el sistema electrónico de contrataciones públicas de Corea llamado *Korea ON-line E-Procurement System* (KONEPS). KONEPS, es un sistema completo de contratación electrónica que cubre todo el ciclo de adquisición, incluida la solicitud de compra de compradores públicos, la publicación de avisos de licitación, la comunicación con los proveedores, la recopilación de la presentación de ofertas electrónicas, la apertura de ofertas y la adjudicación de contratos, la inspección y el pago electrónico de 52,395 organizaciones públicas y 373,833 empresas privadas[29].

Desde su lanzamiento en 2002, KONEPS se ha actualizado periódicamente para ampliar sus funcionalidades, por ejemplo, para atender la preocupación de que las prácticas ilegales podrían ser causadas por certificados electrónicos compartidos, se introdujo la modalidad de "Propuestas Electrónicas con Sensor de Huella Digital". En este sistema cada usuario puede representar solamente a una empresa, mediante el uso de un token biométrico de seguridad[30].

Asimismo, se desarrolló una aplicación virtual de escritorio para garantizar la seguridad del entorno de ofertas electrónicas. Así, los funcionarios y los licitantes crean una separación lógica entre la PC física, utilizada para ejecutar el sistema, y el entorno virtual PC. A partir de julio de 2015, 94% de los oferentes utilizan el sistema mejorado y hay planes en marcha para extenderlo a aquellas ofertas que todavía son publicadas por

[28] CHILECOMPRA, *Cuenta Pública Gestión 2017*, Chile 2017, disponible en: [https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/05/ChileCompraCuentaPublica_2017final.pdf], consultada en: 2019-10-11.

[29] PUBLIC PROCUREMENT SERVICE KOREA, *What is integrated Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS)?*, disponible en: [https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/overview.eng], consultada en: 2019-10-11.

[30] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, París 2016, OECD Publishing, p. 41, disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-korean-public-procurement-service_9789264249431-en#page3], consultada en: 23019-10-11.

entidades individuales de usuario final[31].

Como producto de estos desarrollos tecnológicos se ha generado un aumento en la confianza del público en el proceso de adquisición. De acuerdo con la encuesta que mide la integridad de las entidades públicas y el índice de integridad realizados por la Comisión Nacional de Integridad de Corea, la confianza aumentó un 27.2% entre el 2002 y 2005, año de lanzamiento de KONEPS[32].

Como es evidente no existe un modelo único de sistema de contratación, sin embargo, se identifican elementos comunes en aquellos que son clasificados como exitosos, tales como: un marco normativo robusto, la estandarización, el uso de la tecnología, la transparencia, entre otros. En ese sentido, para lograr posicionar al sistema de contrataciones públicas de México entre los más innovadores y eficientes deben considerarse aquellas experiencias, adecuándolas al entorno institucional para que se sumen al fortalecimiento de las áreas de oportunidad identificadas en los ejercicios evaluativos expuestos en páginas previas.

«…no existe un modelo único de sistema de contratación, sin embargo, se identifican elementos comunes en aquellos que son clasificados como exitosos, tales como: un marco normativo robusto, la estandarización, el uso de la tecnología, la transparencia, entre otros. En ese sentido, para lograr posicionar al sistema de contrataciones públicas de México entre los más innovadores y eficientes deben considerarse aquellas experiencias, adecuándolas al entorno institucional para que se sumen al fortalecimiento de las áreas de oportunidad identificadas en los ejercicios evaluativos.»

[31] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, *Op. Cit.*, p. 267.

[32] *Ídem.*

Conclusiones

El propósito de la exposición efectuada en los apartados que anteceden es hacer evidente la necesidad de mejora del sistema de contrataciones públicas en México, asimismo, colocar sobre la mesa los principales resultados de algunos de los estudios realizados al respecto y, además, identificar buenas prácticas implementadas por otros países.

Si bien, también es evidente la preocupación de la administración pública por atender los problemas detectados en el sistema y dar cumplimiento a las recomendaciones de expertos. Resulta que, los esfuerzos no han podido atender en su integralidad las debilidades del sistema. Lo cual, se aprecia en la coincidencia y reiteración de las observaciones expuestas en los estudios.

En consecuencia, falta efectuar una implementación integral de las recomendaciones hechas por los expertos. Es decir, una propuesta de mejora del sistema puede tener distintos destinatarios y, por lo tanto, requerir de acciones diversas que en su conjunto den atención a la recomendación.

Una sola dependencia o entidad no podrá lograr la mejora del sistema en su totalidad, pues, como se advierte, es un tema de corresponsabilidad y de participación activa de diferentes autoridades y, sobre todo, implica la participación del sector privado y social.

Pero, cómo obtener esta corresponsabilidad. La respuesta es complicada. Por ello, la coordinación, la comunicación y el seguimiento son herramientas que parecen ser la clave para su logro. Es necesario que los diversos actores involucrados en el tema tomen cada una de las recomendaciones como propias y realicen los trabajos pertinentes para su implementación en el sistema y en los demás procesos relacionados con su operación.

En este sentido, desde la competencia de la SESNA, se buscará posicionar en los proyectos de los actores relevantes el resultado del estudio más reciente: Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México, bajo la Metodología MAPS. Asimismo, se dará seguimiento a las acciones efectuadas y también se continuará con la generación y desarrollo de estudios de otros temas relevantes para nuestro país.

Fuentes consultadas

Bibliografía

BID-SESNA, Informe Final: Evaluación del sistema de compras y contrataciones Públicas de México – Metodología MAPS. Informe Final, México 2018, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448834/Informe_MAPS_Me_xico-

Diciembre_2018.pdf], consultada en: 2019-10-10.

CHILECOMPRA, *Chile, Evaluación del Sistema de Compras Públicas. Metodología MAPS 2016*, Chile 2016, disponible en: [https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/11/MAPS-final-2017.pdf], consultada en: 2019-10-11.

_____, *Conoce el Observatorio, canal de denuncia*, febrero 2019, Chile 2019, disponible en: [https://www.chilecompra.cl/conoce-el-canal-de-denuncia-anonima/], consultada en: 2019-10-11.

_____, *Cuenta Pública Gestión 2017*, Chile 2017, disponible en: [https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/05/ChileCompraCuentaPublica_2017final.pdf], consultada en: 2019-10-11.

_____, *Observatorio ChileCompra recibe Premio Internacional a la "Innovación en las Compras Gubernamentales" de la RICG*, Chile 2014, disponible en: [http://www.comprassustentables.cl/index.php?Option=com_content&view=article&id=185:observatorio-chilecompra-recibe-premio-internacional-a-la-innovacion-en-las-compras-gubernamentales-de-la-ricg-&catid=6:noticias&Itemid=8], consultada en: 2019-10-11.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, COFECE, *Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las contrataciones públicas*, Primera edición, México 2018, disponible en: [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-ContratacionesPublicas.pdf], consultada en: 2019-10-11.

_____, México 2016, disponible en: [https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf], consultada en: 2019-10-10.

MAPS, *Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública 2018*, 2018, disponible en: [http://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-metodologia-evaluacion-sistemas-contratacion-publica.pdf], consultada en: 2019-10-10.

MOLINA, Héctor, «Testigos sociales, sólo en 1.16% de las licitaciones públicas», *El Economista*, México 2018, disponible en: [https://www.eleconomista.com.mx/politica/Testigos-sociales-solo-en-1.16-de-las-licitaciones-publicas-20180731-0013.html], consultada en: 2019-10-10.

NAVAS, Carlos, «Las contrataciones públicas: su trascendencia y desarrollo en el marco del comercio Internacional y del TLC

suscrito con Estados Unidos», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, Vol. 14, Núm. 17, Lima 2016.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la Corrupción*, París 2018, pp. 243-278, disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es], consultada en: 2019-10-10.

_____, *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente*, OCDE Publishing, París 2018, disponible en: [https://doi.org/10.1787/9789264287938-es], consultada en: 2019-10-10.

_____, *Mejorando la Contratación Pública en el ISSSTE para Obtener Mejores Resultados*, París 2018, disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/mejorando-la-contratacion-publica-en-el-issste-para-obtener-mejores-resultados/resumen-ejecutivo_9789264250055-3-es], consultada en: 2019-10-11.

_____, *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, París 2018, disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/segundo-estudio-de-la-ocde-sobre-contratacion-publica-en-el-instituto-mexicano-del-seguro-social-imss_9789264288300-es], consultada en: 2019-10-11.

_____, *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, París 2016, OECD Publishing, p. 41, disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-korean-public-procurement-service_9789264249431-en#page3], consultada en: 23019-10-11.

PUBLIC PROCUREMENT SERVICE KOREA, *What is integrated Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS)?*, disponible en: [https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/overview.eng], consultada en: 2019-10-11.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Designados por SFP, testigos sociales supervisaron compras del gobierno federal por más de 136 mil millones de pesos*, Gobierno de México, México 2018, disponible en: [https://www.gob.mx/sfp/articulos/designados-por-sfp-testigos-sociales-supervisaron-compras-del-gobierno-federal-por-mas-de-136-mil-millones-de-pesos-167627], consultada en: 2019-10-10.

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *Política Nacional Anticorrupción*, México 2018, p. 122, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421406/Propuesta_Pol_tica_Nacional_Anticorrupci_n.pdf], consultada en: 2019-10-10.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA), *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Quito, Ecuador 2015, pp. 4 – 5, disponible en: [http://www.sela.org/media/268508/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-alc.pdf], consultada en: 2019-10-10.

WORLD BANK, *Mexico - The federal procurement system: challenges and opportunities,* World Bank, Washington, DC. 2007, disponible en: [http://documents.worldbank.org/curated/en/223391468299352443/Mexico-The-federal-procurement-system-challenges-and-opportunities], consultada en: 2019-10-10.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

MEDIDAS DE PREVENCIÓN A LA CORRUPCIÓN

Erwin FLORES WILSON*

«Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción».
Artículo 5.2. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.*

SUMARIO: Introducción; **I.** El riesgo de corrupción; **II.** ¿Qué medidas de prevención a la corrupción han resultado útiles?; **III.** El nuevo régimen de responsabilidades administrativas, como medida de prevención a la corrupción; Consideraciones Finales; Fuentes consultadas.

Resumen
La corrupción es, sin duda alguna, uno de los problemas más difíciles de erradicar en el comportamiento del ser humano en sociedad, impacta irremediablemente en el correcto desarrollo de cualquier país, con independencia de su tamaño o economía y merma la garantía y disfrute de los derechos humanos, pues fondos que debían dedicarse a satisfacerlos, se desvían a combatirla. Es necesario implementar medidas más eficaces que coadyuven, si bien no a erradicarla, a controlarla; pues de esa manera es posible que cualquier Estado potencialice el nivel de vida de sus gobernados y que los derechos humanos que está obligado a garantizar y proteger, sean satisfechos. El presente documento abordará algunas medidas cuya eficacia aún se encuentra cuestionada, así como la implementación de un nuevo régimen de responsabilidades administrativas que pretende ser el bastión con el cual se combata de frente la corrupción que se genera al interior del Gobierno.

Abstract
The corruption is, without a doubt, one of the most difficult problems to eradicate from the behavior of the human being, it impacts irremediably on the development of any country, regardless its size or economy; and decreases the guarantee and enjoyment of human rights

* Maestría en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Diplomado sobre la *Constitución Política de la Ciudad de México* por la (UNAM); Programa de Capacitación del *Sistema Nacional Anticorrupción* impartido por las Secretarías de la Función Pública y Educación Pública. Actualmente ocupa el cargo de Magistrado titular de la Ponencia 16 y es presidente de la Primera Sala Ordinaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Derecho a la Buena Administración del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

due to fact that public funds created to satisfy them, are deviated to control it. It is necessary to implement countermeasures that contribute, if not to eradicate it, to control it; because with that it is possible that any State potentialize the living standard of its people, and the human rights that it is compelled to guarantee and protect, could be satisfied. This work will address some measures whose effectiveness is still questioned, as well as the implementation of a new administrative responsibility regime intended to be the bastion with which to fight against the corruption that generates inside the government.

Palabras clave
Corrupción, derechos humanos, medidas, prevención, responsabilidad administrativa.

Introducción

¿Por qué ha sido tan complicado combatir efectivamente la corrupción? Es claro que no es un problema novedoso. Al menos desde que tengo uso de razón he escuchado frases como "tal gobierno robaba, pero dejaba robar", "el que no tranza, no avanza", "por debajo del agua" o aquel dicho popular que inmortalizara el gran cómico mexicano Tin Tán: "No le pido a Dios que me dé, sino que me ponga donde haya"; de alguna manera para normalizar un fenómeno que se ha expandido como un mortal enemigo del desarrollo no solo de nuestro país, sino del mundo entero y que, en la actualidad, está mermando el disfrute de los derechos humanos reconocidos por los Estados.

El ser humano entiende, desde muy temprana edad, qué es lo que está bien o qué no lo está. Sabe cómo es posible lograr sus objetivos y, en esa búsqueda encuentra que existen ciertos caminos que podrían facilitarle el resultado. La corrupción como mecanismo para obtener beneficios, agilizar trámites o como se dice coloquialmente "engrasar las ruedas", es un fenómeno tan antiguo que se habla de su existencia por allá del 1500 a.C. en la antigua Mesopotamia[1], pues establecer un trato económico con un poderoso no era distinto de otras transacciones sociales y comerciales y era una vía reconocida para establecer relaciones pacíficas.

¿Qué sucedió con el paso del tiempo? ¿Por qué se hizo tan preocupante en los últimos años? En mi opinión, no es que hace un par de décadas no fuera perceptible o que se diera en menor medida, sino que la era tecnológica y de comunicación en la que vivimos, hace mucho más fácil que la información llegue a la opinión pública y que aquellos que han sido sorprendidos cometiendo actos de corrupción, con independencia de que

[1] BRIOSCHI, Carlos Alberto, *Breve Historia de la Corrupción. De la Antigüedad a Nuestros Días*, Madrid 2010.

sean o no sancionados, al menos son expuestos y percibidos por la sociedad como corruptos.

«La corrupción es, sin duda alguna, uno de los problemas más difíciles de erradicar en el comportamiento del ser humano en sociedad, impacta irremediablemente en el correcto desarrollo de cualquier país, con independencia de su tamaño o economía y merma la garantía y disfrute de los derechos humanos, pues fondos que debían dedicarse a satisfacerlos, se desvían a combatirla. Es necesario implementar medidas más eficaces que coadyuven, si bien no a erradicarla, a controlarla; pues de esa manera es posible que cualquier Estado potencialice el nivel de vida de sus gobernados y que los derechos humanos que está obligado a garantizar y proteger, sean satisfechos».

La manera en la que está creciendo la población mundial también juega un papel fundamental en cómo se percibe actualmente la corrupción. Pensemos en una pareja que, en breve, recibirán a un par de gemelos como nuevos miembros de la familia. Es claro que pensarán dos veces antes de hacer gastos innecesarios, inclusive aquellos que estuvieren acostumbrados a hacer. A mayor número de bocas que alimentar, se buscan más formas de obtener ingresos y se realizan gastos de una manera más consciente y mesurada.

La constante demanda de satisfacción de derechos al Gobierno y que éste se encuentre impedido para garantizarlos por cuestiones de índole económica, ha generado que volteé a ver detenidamente sus arcas y busque formas que le permitan obtener mayores ingresos, pero más que otra cosa, a ser muy cuidadoso en cómo se gastan los recursos públicos. Ahí es donde se encuentra la necesidad de controlar, prevenir y sancionar rápidamente los actos de corrupción, pues con motivo de éstos, el Estado ha visto que recursos que deberían ser destinados a la satisfacción de necesidades colectivas, se están quedando en los bolsillos de unos cuantos.

Thomas HOBBES, en *El Leviatán*, inspirado por el comediógrafo latino Plauto en su célebre obra dramática *Asinaria*, popularizó la frase «el hombre es el lobo del hombre», para

referirse a que es malo y egoísta por naturaleza, situación que lo lleva a una lucha constante en contra de su prójimo.

ROUSSEAU, por el contrario, aducía que el ser humano, en su estado natural y primitivo, es bueno y cándido, pero la vida en sociedad, viciada como es, lo pervertían llevándolo a un desorden físico o moral.

Esta diferencia de opiniones ha dado lugar a que existan discusiones sobre si el hombre es corrupto por naturaleza o si se vuelve corrupto conforme interactúa con la sociedad en la que está inmerso. Con independencia de su naturaleza, es claro que existen condiciones de la vida en sociedad que influyen en que realice actos que le permitan ser percibido de una manera diferente: la ambición de acumular riqueza y poder quizás sean los más visibles, contar con un determinado estatus, estereotipo o encajar en determinado grupo, son otros.

La corrupción no está necesariamente ligada a la obtención de algún beneficio económico o patrimonial, pues puede ser de cualquier naturaleza y derivar de una conducta que no sea siquiera intencional, sino más bien imprudente, negligente o como consecuencia de la falta de pericia de una persona; sin embargo, es claro que aquellas que el Estado requiere controlar son las que inciden precisamente en su correcto funcionamiento.

Al celebrarse la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, adoptada a través de la resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 31 de octubre del 2003, se dijo que:

> …es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Su control, ya no se hable de erradicación, es una de las tareas más complicadas para cualquier gobierno, pues aun cuando se fomente la integridad, la honestidad y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, a través de una capacitación permanente; que se adopten y apliquen estas conductas positivas ha sido su talón de Aquiles.

A su vez, considerar que los únicos que cometen actos de corrupción son las personas vinculadas con el servicio público, ha sido uno de los errores más comunes para atacarlos, en tanto que es claro que no se trata de una conducta, sino de un fenómeno social que abarca gran variedad de éstas y en donde por

supuesto está inmerso el sector privado.

No es difícil aceptar que la mayoría de las sociedades toleran (y quizás siempre tolerarán) ciertos actos de corrupción, incluso hay quien dice que son necesarios para que el engranaje económico y social siga su marcha; sin embargo, no existe duda en que es necesario implementar medidas cuya eficacia sea tal que inhiba a las personas de cometerlos; sobre todo que aquellas que sean descubiertas en su comisión, sean sancionadas de manera que sirva de ejemplo para aquellos que aún no llegan a hacerlo.

I. El riesgo de corrupción

El Diccionario de la Real Academia Española define el riesgo como la «contingencia o proximidad de un daño»; sin embargo, a lo largo de la historia el concepto de riesgo ha adoptado una mayor complejidad derivado de su aplicación en diversas disciplinas. No es lo mismo el riesgo de que ocurra un fenómeno natural, a uno económico, tecnológico o social; de ahí que sea necesario abordarlo desde una óptica multidimensional[2].

Dentro de una misma disciplina, las experiencias y percepciones individuales de investigadores y autores, han generado diversas acepciones del concepto de riesgo.

«La corrupción no es una conducta, sino un fenómeno social que abarca una gran cantidad de éstas. "Es un cáncer", así lo dicen innumerables doctrinarios, políticos, juristas y población en general; sin embargo, el riesgo de que ocurra no es el mismo en la Ciudad de México que en Yucatán; en Chiapas que en Querétaro, de ahí que es necesario valorar los riesgos para cada caso particular».

Fernando BRIONES GAMBOA señala que la percepción social del riesgo se modifica de acuerdo con las condiciones geográficas, históricas, naturales, económicas y culturales; de ahí que una de las grandes dificultades de los estudios de riesgo, implica el establecer un cuadro conceptual adecuado al contexto cultural que se estudia[3].

[2] BRIONES, Gamboa Fernando, «La complejidad del riesgo: breve análisis transversal», *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, Año III (No. 20), México 2005.

[3] *Ídem*.

La corrupción no es una conducta, sino un fenómeno social que abarca una gran cantidad de éstas. "Es un cáncer", así lo dicen innumerables doctrinarios, políticos, juristas y población en general; sin embargo, el riesgo de que ocurra no es el mismo en la Ciudad de México que en Yucatán; en Chiapas que en Querétaro[4], de ahí que es necesario valorar los riesgos para cada caso particular.

Para impedir su materialización, se habla del "riesgo de corrupción" y de la necesidad de implementar medidas o mecanismos que impliquen una barrera o protección para evitar que las conductas vinculadas con dichos actos se consumen; es decir, que de manera anticipada se evalúen las vulnerabilidades y la amenaza para tomar acciones oportunas que impidan que ocurran.

El riesgo de corrupción es la probabilidad de que la entidad sufra un perjuicio o un daño, como consecuencia de su vinculación directa o indirecta, real o no, con actos de corrupción cometidos o facilitados por acciones u omisiones de alguno de sus representantes, directores, administradores, funcionarios o contratistas de cualquier nivel[5].

La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) ha identificado diversos tipos de riesgos tratándose de corrupción[6]:

a) Riesgo Material: Se refiere a que la corrupción puede ocurrir desde, a través o en contra de la entidad.

a.1) Será *desde* la entidad, cuando los actos ocurran por conducto de los funcionarios que la integran;

a.2) Será *a través* de ésta, cuando sea el instrumento o herramienta para que terceros los materialicen y;

a.3) Será *en contra*, cuando la entidad sea víctima de actos de corrupción;

b) Riesgo Legal: Cuando alguno de los funcionarios esté vinculado a un proceso administrativo o judicial, con motivo de la comisión de un acto de corrupción y, además, sea declarado responsable y sancionado,

[4] De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental edición 2017, presentada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en marzo del 2018, la Ciudad de México ocupa el primer puesto en la tabla de porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes; mientras que el Estado con una menor percepción de corrupción, es Yucatán.

[5] Definición que se acoge por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en ejercicios de formación en materia de gestión de riesgos de corrupción.

[6] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y DELITO, *Cómo podemos prevenir la corrupción. Una propuesta para identificar posibles tipologías que deriven en actos de corrupción*, Bogotá junio 2018, pp. 15 y 16.

obligándolo al pago de una multa e indemnización;

c) Riesgo económico: Implica que, como consecuencia de la realización de actos de corrupción, la entidad sufra pérdidas económicas, ya sea por la desviación de recursos o cualquier perdida en el patrimonio público;

d) Riesgo operacional: Los procesos y procedimientos de las entidades públicas para desarrollar su actividad, deben ser seguros, económicos, eficaces y eficientes pues, de otro modo, se desata una serie de riesgos que permiten que la entidad sea víctima de actos de corrupción;

e) Riesgo reputacional: Es la posibilidad de que la organización o alguno de los funcionarios se perciban en la opinión pública, al haber sido mencionados en los medios de comunicación como vinculados con actos de corrupción[7].

f) Riesgo de Contagio: Pérdida que una entidad puede sufrir, directa o indirectamente, por la acción o experiencia de un vinculado que puede ejercer influencia sobre la misma.

De tal manera, las medidas para prevenir la corrupción deben contemplar estos riesgos, pero además, considerar el contexto geográfico, histórico, económico y cultural de donde se pretenden implementar, para que puedan tener una mejor efectividad y los resultados sean acordes a la realidad social del lugar.

II. ¿Qué medidas de prevención a la corrupción han resultado útiles?

No hay estudios confiables que permitan medir la efectividad de las múltiples políticas instauradas para combatir la corrupción y los que se han emitido se enfocan en aspectos cualitativos y no cuantitativos, lo que hace aún más difícil determinar si alguna acción en particular ha tenido algún efecto positivo en su combate.

Lo anterior tampoco es gratuito. El fenómeno de la corrupción no se da a puertas abiertas y la secrecía que lo caracteriza dificulta la posibilidad de establecer puntos de referencia o determinar cómo ha evolucionado con el paso del tiempo; por tanto, evaluar si con la implementación de una reforma realmente disminuyó o no la comisión de actos de corrupción es difícil y más si dicha evaluación se pretende realizar a poco tiempo de haberse instaurado, como es común.

[7] Este riesgo es de especial cuidado, pues existe con independencia de que la información que circula sobre la organización o servidor público que supuestamente está vinculado con actos de corrupción, sea verdadera o no, lo cual impacta negativamente en su esfera y, en ocasiones, se generan juicios *a priori* en su contra, sin que la noticia de que, en su caso, haya sido absuelto o demostrado su inocencia tenga la misma difusión.

Es frecuente que al implementar una reforma cuya finalidad sea abatir la corrupción, sea evaluada en un corto periodo de tiempo para, con base en ello, determinar su efectividad; sin embargo, esos cambios, si acaso se producen, requieren tiempo y lo que es peor, aun cuando algún cambio pudiera haber ocurrido, no se ve reflejado instantáneamente en la percepción de la colectividad, la cual se utiliza de manera cotidiana para medir los niveles de corrupción.

Países con altas tasas de corrupción e instituciones débiles, son también países con un bajo registro de protección a los derechos humanos, porque se estima que ambos crecen en los mismos ambientes y tienen las mismas raíces[8]; por lo tanto, Gobiernos que priorizan las problemáticas de derechos humanos, la equidad de género y la libertad de información son percibidos comúnmente como los menos corruptos.

Evidencias estadísticas del 2011 aseveraban que las diversas políticas anticorrupción en realidad no habían tenido algún impacto significativo en su disminución; sin embargo, una de las que inmediatamente cobró relevancia fue la de aquellos Estados con Gobierno Abierto, en donde se protegía el derecho de acceso a la información[9], con la finalidad de tener una participación ciudadana más activa y en la que se abre la posibilidad de exigir derechos y responsabilizar al gobierno por acciones que se consideren inadecuadas para su correcto funcionamiento.

«Es frecuente que al implementar una reforma cuya finalidad sea abatir la corrupción, sea evaluada en un corto periodo de tiempo para, con base en ello, determinar su efectividad; sin embargo, esos cambios, si acaso se producen, requieren tiempo y lo que es peor, aun cuando algún cambio pudiera haber ocurrido, no se ve reflejado instantáneamente en la percepción de la colectividad, la cual se utiliza de manera cotidiana para medir los niveles de corrupción».

[8] PETERS, Anne, «Corrupción y Derechos Humanos», *Impacto de la Corrupción en los Derechos Humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del estado de Querétaro, México 2018, p. 24.

[9] Desde el 2016 y derivado de la resolución del 18 de noviembre del 2015, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha reconocido el 28 de septiembre como el "Día Internacional para el Acceso Universal a la Información".

«Existen claros indicios de que el fortalecer a las entidades encargadas de auditar las funciones del Gobierno ha impactado significativamente en disminuir los índices de corrupción; sin embargo, es necesario que, para que ello ocurra, éstas deben gozar de una independencia e imparcialidad tales, que les permitan denunciar y castigar a aquellos personajes que hayan cometido actos de corrupción, sean del sector público o privado y aun cuando pudiera tratarse de la persona o grupo político que los puso en esa posición».

Sin duda un gobierno transparente se percibe como uno menos corrupto, de ahí que Estados que han generado reformas sustanciales a sus políticas de transparencia han incidido en la disminución de niveles de corrupción, pues ello empodera a la ciudadanía y, al igual que el derecho de acceso a la información, permite hacer responsable al gobierno de sus actos, en tanto que están a la vista de todos.

Al mismo tiempo, Estados que implementaron reformas a sus políticas de gestión financiera, vieron reducidos sus niveles de corrupción, especialmente aquellos que hicieron un correcto seguimiento del gasto público, combinado con reformas a su vigilancia y transparencia, así como al fortalecimiento, desde la administración centralizada, de la planeación del presupuesto.

Existen claros indicios de que el fortalecer a las entidades encargadas de auditar las funciones del Gobierno ha impactado significativamente en disminuir los índices de corrupción; sin embargo, es necesario que, para que ello ocurra, éstas deben gozar de una independencia e imparcialidad tales, que les permitan denunciar y castigar a aquellos personajes que hayan cometido actos de corrupción, sean del sector público o privado y aun cuando pudiera tratarse de la persona o grupo político que los puso en esa posición.

Quizás con menos evidencia, pero no menos importancia, los Estados que han fomentado la libertad de prensa, a través de medios de comunicación confiables y transparentes, se han encontrado con un aliado muy importante a la hora de combatir la corrupción, pues tiende a convertirse en un mediador entre la transparencia y la responsabilidad social.

Los medios de comunicación juegan un papel fundamental en la lucha contra la corrupción, no

obstante, ello no implica que los Estados no se enfrenten a una problemática que se ha acrecentado, al menos, en los últimos cinco años: la propagación de noticias falsas.

Las noticias falsas tienen como finalidad distribuir información incorrecta e imprecisa, de ahí que la ciudadanía no siempre tiene confianza en los medios de comunicación tradicionales y tiende a buscar a aquellos independientes que pudieran presentar información más apegada a la realidad. Su proliferación ha llevado a que no se tenga la certeza de que la información de que se brinda sea verdadera y, lo más preocupante, es que aquella que pudiera serlo, es descalificada con tanta facilidad por aquellos a los que no les pudiera favorecer, que en muchas ocasiones no reviste especial importancia[10]. De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe, la mitad de las personas en la región consideran que información falsa se propaga frecuentemente para influenciar las elecciones.

De la mano de una prensa libre y confiable, se ha detectado qué mecanismos de responsabilidad social han demostrado ser efectivos en el combate a la corrupción, incluidas las asociaciones o colectivos de ciudadanos cuya finalidad es hacer pública la comisión de actos de corrupción, ya sea por parte de servidores públicos o grandes empresas que tengan tratos oficiales o extraoficiales con el gobierno; sin embargo, se ha dicho que para que pudieran ser realmente efectivos, se les debería dotar de la posibilidad de implementar sanciones pues, en ocasiones sus investigaciones involucran años de actividades y se encuentran bien sustentadas. Que el gobierno construya alianzas con actores no gubernamentales ha demostrado ser un factor de peso en el combate a la corrupción.

Otro aspecto que ha trascendido en el combate a la Corrupción es el fortalecimiento de los órganos encargados de investigar y sancionar las conductas vinculadas con ésta. Así, los gobiernos que han abatido la impunidad son percibidos como menos corruptos, pues ello implica que las personas que han sido sorprendidas cometiendo actos de corrupción, al ser investigadas y encontradas culpables, son sancionadas a través de un fuerte marco legal y por autoridades independientes que pueden hacer efectiva su sanción y aseguren el anonimato de la persona o personas que hayan efectuado la denuncia.

---

[10] TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Fighting Corruption in the age o 'Fake News'. Four Key Approaches*, Alemania Octubre 2019, disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/fighting_corruption_in_the_age_of_fake_news], consultada en: 2019-10-22.

De tal forma, implementar mecanismos de denuncia más eficaces, seguros y que consideren primordial la seguridad y anonimato del denunciante es una medida que también potencializa el combate a la corrupción. Estadísticas a nivel internacional evidencian que uno de los factores que permite sancionar con efectividad casos de corrupción deriva de qué tan pronto se tenga conocimiento de éstos y, ello ocurre gracias a las denuncias realizadas quien las conoce.

Denunciar los actos de corrupción, con la garantía del ente ante quien se realiza la denuncia, de que no existirán represalias cuando se trata de algún superior jerárquico o inseguridad en caso de que la persona ostente algún grado de poder o influencia suficiente que la pudiera poner en riesgo; debe ser uno de los mecanismos que mayor promoción debe tener por parte del Estado, pues con generalidad es lo que incita a la investigación y sanción en caso de que comprobar que los hechos motivo de la denuncia son ciertos.

Otra medida que sin duda es de vital importancia para el combate a la corrupción, es la implementación de mecanismos que cierren la posibilidad de que el dinero obtenido a través de una operación presumiblemente ilícita, pueda salir del país mediante el sistema financiero internacional, a cuentas en países extranjeros en los que no se exija que se demuestre la licitud en su obtención; con ello, será posible evitar el lavado y ocultamiento de recursos obtenidos por actos de corrupción.

«… algo que ha demostrado mediana efectividad en el combate a la corrupción, es la implementación de la obligación de los servidores públicos de presentar una declaración patrimonial y de conflicto de interés, pues con esto se incrementa el escrutinio de la sociedad respeto de los bienes que éstos posean y se pueden realizar deducciones sobre si son acordes con el salario que han percibido con motivo de los cargos públicos que ejercen y han ejercido. Al realizar esas declaraciones, es posible investigar el incremento injustificado de bienes por parte de un servidor público, e identificar posibles conflictos de interés o parcialidad en su toma de decisiones».

Además, algo que ha demostrado mediana efectividad en el combate a la corrupción, es la implementación de la obligación de los servidores públicos de presentar una declaración patrimonial y de conflicto de interés, pues con esto se incrementa el escrutinio de la sociedad respeto de los bienes que éstos posean y se pueden realizar deducciones sobre si son acordes con el salario que han percibido con motivo de los cargos públicos que ejercen y han ejercido. Al realizar esas declaraciones, es posible investigar el incremento injustificado de bienes por parte de un servidor público, e identificar posibles conflictos de interés o parcialidad en su toma de decisiones.

Es necesario capacitar a los servidores públicos para que la información que posean con motivo del ejercicio de actividad y que no está destinada para el conocimiento de la colectividad, se reserve adecuadamente, sin que para ello deba tener el carácter de confidencial o secreta, pues basta que se revele dicha información para obtener un beneficio para sí o para un tercero, aun de manera imprudencial, para que se considere como acto de corrupción.

Transparencia Internacional cita como casos de éxito en el combate a la corrupción a Indonesia y Croacia[11]. El primero, con motivo de la creación de una Comisión para la Erradicación de la Corrupción, que ha tenido éxito en condenar a infractores de alto perfil, en recuperar bienes robados y gozar de un alto nivel de confianza por parte de diversas autoridades del mismo país. Su autoridad, facultades y autonomía son sin duda elementos que han propiciado que la Comisión obtenga dichos resultados, pues puede investigar a cualquier funcionario, juez o miembro del parlamento, con la excepción de la milicia.

En el caso de Croacia, la Oficina para la Abolición de la Corrupción y el Crimen Organizado se creó en el año 2001, con la finalidad de investigar, perseguir y prevenir la corrupción y cuenta con la posibilidad de intervenir llamadas telefónicas y simular sobornos. Asimismo, se le dotó de una amplia facultad de confiscación y puede congelar las cuentas bancarias de los sujetos a investigación.

Aun cuando la efectividad de cada una de estas medidas para combatir la corrupción está parcialmente comprobada, es necesario recalcar que su eficacia está estrechamente vinculada con las circunstancias políticas, económicas, legales e institucionales de cada país. Inclusive, aun cuando existen algunos autores que lo descartan, el factor cultural también reviste una especial

[11] CHENE, Marie, «Anti-corruption Helpdesk. Providing On-Demand Research To Help Fight Corruption. Succesful Anti-corruption Reforms», Transparencia Internacional. 30 de abril del 2015, Alemania 2015.

importancia, pues existen países a los que tradicionalmente se les ha asociado con altos índices de corrupción y con escenarios de superarlos un tanto desesperanzadores.

«… en nuestro país, en el mes de mayo del año 2015, se implementa como un nuevo frente para atacar este problema el Sistema Nacional Anticorrupción, contemplado en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en donde participa activamente la ciudadanía; pero cuyo enfoque primordial consiste en la prevención de que dichos actos se cometan».

Además, implementar cada una de estas medidas de prevención para el combate a la corrupción no implica que existirá una real disminución a la problemática, pues existen diversos factores que abonan a que la percepción de su efectividad disminuya, tales como la falta de apoyo financiero para concretar los programas, la intervención política o su falta de voluntad. Un ejemplo de ello, fue el tiempo que tardó en implementarse el Sistema Local Anticorrupción en la Ciudad de México, pues sería hasta la instauración de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, que estaría funcionando correctamente, no obstante que se trata de una reforma que nació en el año 2015.

Para concluir este apartado y con independencia su efectividad, Transparencia Internacional ha delimitado 5 acciones prioritarias que cada Estado debe implementar para combatir el riesgo de corrupción[12], así como incentivar la percepción de que la misma va en descenso:

1) Que no exista impunidad. Las personas que hayan sido sorprendidas cometiendo actos de corrupción deben ser efectivamente castigadas, a través de un estricto

[12] TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *How to stop corruption: 5 Key Ingredients*, 10 de marzo de 2016, disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/how_to_stop_corruption_5_key_ingredients], consultada en: 2019-10-25.

marco legal y autoridades independientes que aseguren el anonimato del denunciante;

2) Reformar la Administración Pública y el manejo de las finanzas, de manera que los entes encargados de las auditorías logren un mayor impacto en el sector público. Por ejemplo, que exista transparencia en el presupuesto y en la manera en la que éste fue ejercido. Lo anterior previene gastos excesivos y apropiaciones indebidas de recursos públicos;

3) Promover la transparencia y el acceso a la información, a través de un gobierno abierto y la libertad de prensa. El acceso a la información incrementa la respuesta de los cuerpos del gobierno y simultáneamente tiene un efecto positivo en los niveles de participación ciudadana en los asuntos del país;

4) Empoderar a los ciudadanos para que puedan reclamar del Gobierno la atención de ciertas conductas genera confianza mutua; por ejemplo, durante la época de elecciones o durante el proceso de elección de algún funcionario de alto rango, cuya conducta y antecedentes para acceder al puesto deberían ser intachables;

5) Cerrar la posibilidad de que exista evasión a través del sistema financiero internacional, cuyo fin sea ocultar montos obtenidos por actos de corrupción.

«Aun cuando la efectividad de cada una de estas medidas para combatir la corrupción está parcialmente comprobada, es necesario recalcar que su eficacia está estrechamente vinculada con las circunstancias políticas, económicas, legales e institucionales de cada país. Inclusive, aun cuando existen algunos autores que lo descartan, el factor cultural también reviste una especial importancia, pues existen países a los que tradicionalmente se les ha asociado con altos índices de corrupción y con escenarios de superarlos un tanto desesperanzadores».

III. El nuevo régimen de responsabilidades administrativas como medida de prevención a la corrupción

La corrupción es un fenómeno que se ha propagado con tanta rapidez y su actuar es tan eficaz, que impide que las acciones que desde hace décadas se han implementado en su contra no sean visibles, pues sus resultados son muy cuestionables.

Es por ello que en nuestro país, en el mes de mayo del año 2015, se implementa como un nuevo frente para atacar este problema el Sistema Nacional Anticorrupción, contemplado en el artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción[13], así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en donde participa activamente la ciudadanía; pero cuyo enfoque primordial consiste en la prevención de que dichos actos se cometan.

El Sistema Nacional Anticorrupción tuvo como consecuencia inmediata la publicación de siete Decretos para armonizar normativamente la legislación existente y la creada con motivo de su instalación, con el objeto de establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para que por primera vez en la historia, tuviéramos un derecho disciplinario unificado[14].

Uno de estos Decretos dio vida a la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, de orden público y observancia general en toda la República, cuyo fin es distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación[15].

Esta normatividad, si bien novedosa en su porción adjetiva, no es desconocida por los órganos encargados de investigar y sancionar faltas administrativas cometidas por servidores públicos.

El derecho disciplinario o administrativo sancionador ha evolucionado rápidamente y se ha convertido en un elemento clave en la lucha contra la corrupción, pues se enfoca en los principios que rigen en el servicio público[16]. Sus similitudes con

[13] **Artículo 1º**, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio del 2016 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

[14] RUIZ ESPARZA, Alberto Gándara, *Derecho Disciplinario Mexicano. Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, Editorial Porrúa, México 2016, p. 21.

[15] **Artículo 1º**, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio del 2016 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

[16] El artículo 7 de la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*, contempla como principio rector la transparencia, así como

el derecho penal, en tanto que ambos son manifestaciones punitivas del Estado, generan que principios y técnicas garantistas de éste último sean aplicables al primero[17], sin embargo, se trata de una rama relativamente moderna, en busca de su autonomía e identidad propias[18].

El Sistema Nacional se replicó a nivel local por cada uno de los Estados de la República, en un afán de Coordinación y vigilancia mutua, cuyo objetivo final es, esencialmente, abatir la corrupción de las personas servidoras públicas que laboran en instituciones de gobierno e inhibir que los particulares que directa o indirectamente la incitan, se abstengan de ello.

Este nuevo régimen legislativo sobre responsabilidades administrativas implicó pasar de un modelo tradicional a uno garantista, cuyos destinatarios no solo fueran los servidores públicos, sino también los particulares, en el que se considerara no solo la falta administrativa cometida, sino la culpabilidad y en donde se tipificaran las faltas no graves, así como aquellas que se consideraran graves, éstas últimas vinculadas con actos de corrupción.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es parte integrante del Sistema Anticorrupción Local y el nuevo régimen de responsabilidades administrativas no solo implicó un cambio en su integración y denominación, sino nuevas facultades para conocer de asuntos en materia de responsabilidades administrativas, diversas a aquellas con las que ya contaba.

Con la implementación del sistema anticorrupción, el Tribunal se aleja parcialmente de la resolución tradicional de asuntos en los que se ventilaba la comisión de faltas administrativas por parte de Servidores Públicos y en donde comúnmente no se analizaba la conducta del servidor, sino de la autoridad administrativa que lo sancionó; es decir, si en su actuar cumplió con el principio de legalidad; si valoró debidamente las pruebas e individualizó correctamente la sanción. Ello implicó en muchos casos que se declarara la nulidad de la

---

la disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

[17] Tesis 941, de la Novena Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2222, Apéndice 1917, septiembre 2011, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 1012233, bajo el rubro: «DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO».

[18] RUIZ ESPARZA, *Op Cit*., p. 25.

resolución administrativa, con independencia de si la conducta grave o no, se había cometido, por lo que en muchos casos la falta quedaba impune.

«Con la implementación del sistema anticorrupción, el Tribunal se aleja parcialmente de la resolución tradicional de asuntos en los que se ventilaba la comisión de faltas administrativas por parte de Servidores Públicos y en donde comúnmente no se analizaba la conducta del servidor, sino de la autoridad administrativa que lo sancionó; es decir, si en su actuar cumplió con el principio de legalidad; si valoró debidamente las pruebas e individualizó correctamente la sanción. Ello implicó en muchos casos que se declarara la nulidad de la resolución administrativa, con independencia de si la conducta grave o no, se había cometido, por lo que en muchos casos la falta quedaba impune».

Señalo que ese distanciamiento es parcial, dado que el Tribunal aún conserva la facultad de analizar si una resolución que sancione a un servidor público por una falta administrativa no grave, se emitió o no conforme a derecho; por lo que todavía podría absolver al infractor, en caso de que no se hayan valorado debidamente las constancias que integraron el expediente o los hechos que constituyan la presunta acción u omisión investigada, no se hayan configurado fehacientemente.

Así, el artículo 33 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México* prevé la existencia de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades, que también es competente para conocer de violaciones al derecho a la buena administración, y que estará integrada por tres magistrados o magistradas que resolverán sobre las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Secretaría de la Contraloría General, la Auditoría Superior de la Ciudad de México y los Órganos Internos de Control, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes.

Esta nueva facultad busca, sin duda, evitar que un servidor público que haya cometido una falta considerada grave, quede impune por una cuestión de legalidad; de ahí que sea el propio Tribunal quien se

encargue de substanciar y resolver el procedimiento, una vez que la autoridad investigadora le haya remitido el expediente del que se advierta, indiciariamente, la posible comisión de esa conducta; teniendo la facultad incluso de dictar medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, se evite el ocultamiento y destrucción de pruebas y o se materialice el daño irreparable a la Hacienda Pública local o al patrimonio de los entes públicos.

El procedimiento que prevé la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México* implica que una vez que el Tribunal acepte la competencia, podrá resolver respecto de las faltas graves cometidas por Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones, tales como cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento del conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia en la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas.

No obstante, las sanciones que la Ley prevé no son muy diferentes de aquellas que la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* contemplaba, pues al resolver sobre si se configuró la falta administrativa grave, el Tribunal, previa individualización fundada y motivada, puede suspender al servidor en el empleo, cargo o comisión que venía desempeñando; destituirlo; imponerle una sanción económica e inhabilitarlo.

Una cuestión que sin duda es novedosa es la posibilidad de que un persona, sea física o moral, pueda ser sancionada por haber cometido faltas graves en la relación que con servidores públicos pueda llegar a tener y dentro de éstas, tenemos al soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativas, tráfico de influencias, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos y contratación indebida de ex servidores públicos.

Así, este sistema difuso o mixto, en donde también se analizan las faltas cometidas por particulares, le concede al tribunal la posibilidad de aplicar sanciones económicas, inhabilitaciones para participar en cualquier tipo de contratación pública, la indemnización por daños y perjuicios y, tratándose de personas morales, podrá decretar la suspensión de sus actividades por un periodo de tres meses a tres años e, inclusive, su disolución, para lo cual deberá seguir el procedimiento contemplado en la *Ley General de Sociedades Mercantiles*.

La implementación del nuevo régimen de responsabilidades administrativas, tanto a nivel federal como local, es un gran paso en el

combate a la corrupción y en nuestra Ciudad de México, veremos instalado formalmente el Sistema, con seguridad, antes que termine el presente año.

Consideraciones Finales

Aun cuando no existan indicadores que determinen qué medida de prevención es la más efectiva para combatir la corrupción, pues recordemos que cada una de éstas lo será en mayor o menor medida dependiendo de los factores sociológicos, culturales, históricos y hasta geográficos; ello no debe ser impedimento para que dichas medidas se implementen en los Estados y se complementen para combatirla de una manera contundente, pero sobre todo, para prevenirla.

En México, gran parte de estas medidas han sido implementadas y en la actualidad, existen indicios que nos hacen pensar que la cosa va en serio y que no existirán más casos de impunidad tratándose de personajes que incurran en actos vinculados con hechos de corrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción es, sin duda, una de las herramientas que permitirán seguir construyendo una defensa sólida en materia de prevención y el nuevo régimen de responsabilidades administrativas pretende ser tan contundente en su ejecución que inhibirá conductas, no solo de servidores públicos sino también de particulares, vinculadas con actos ilícitos que dañen a la Administración Pública y su correcto funcionamiento.

A la población le toca estar informada, participar activamente con el Estado y denunciar oportunamente a aquellas personas que considere han caído en actos de corrupción. Le toca cambiar, de voz a voz, los dichos que normalizaban la corrupción para que éstos sean percibidos como algo que daña el desarrollo y a las futuras generaciones.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ADUGNA GEBEYE, Berihun, *Corruption and Human Rights: Exploring the Relationships*, Jigjiga University, Etiopía, Octubre 2012, disponible en: [https://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2012/70-gebeye-2012.pdf], consultada en: 2019-10-17.

BRIONES, Gamboa Fernando, «La complejidad del riesgo: breve análisis transversal», Revista de la Universidad Cristóbal Colón, Año III (No. 20), México 2005, disponible en: [http://www.eumed.net/rev/rucc/20/fbg.htm], consultada en: 2019-10-25.

BRIOSCHI, Carlos Alberto, *Breve Historia de la Corrupción. De la Antigüedad a Nuestros Días*, Madrid 2010.

CHENE, Marie, «Anti-corruption Helpdesk. Providing On-Demand Research To Help Fight Corruption. Succesful Anti-corruption Reforms», Transparencia Internacional. 30 de abril del 2015, Alemania 2015.

PETERS, Anne, «Corrupción y Derechos Humanos», *Impacto de la Corrupción en los Derechos Humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del estado de Querétaro, México 2018.

RUIZ ESPARZA, Alberto Gándara, *Derecho Disciplinario Mexicano. Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, Editorial Porrúa, México 2016.

Legislación Nacional

Constitución Política de la Ciudad de México.

Tesis 941, de la Novena Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2222, Apéndice 1917, Septiembre 2011, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 1012233, bajo el rubro: «DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO».

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

Instrumentos Internacionales

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Referencias electrónicas

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y DELITO, *Cómo podemos prevenir la corrupción. Una propuesta para identificar posibles tipologías que deriven en actos de corrupción*, Bogotá junio 2018, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Julio/COMO_PODEMOS_PREVENIR_LA_CORRUPCION.pdf], consultada en: 2019-10-22.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Fighting Corruption in the age o 'Fake News'. Four Key Approaches*, Alemania Octubre 2019, disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/fighting_corruption_in_the_age_of_fake_news], consultada en: 2019-10-22.

_____, *How to stop corruption: 5 Key Ingredients*, 10 de marzo de 2016, disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/how_to_stop_corruption_5_key_ingredients], consultada en: 2019-10-25.

MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE COMISIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS Y HECHOS DE CORRUPCIÓN E INSTRUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Julio MORA ORTIZ*

SUMARIO: I. El fenómeno de la corrupción y sus principales indicadores; **II.** Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar conflictos de interés; **III.** Breve semblanza del Sistema Nacional Anticorrupción; **IV.** Mecanismos de prevención contemplados en la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* aplicables a los servidores públicos; **V.** Instrumentos de rendición de cuentas contemplados en la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*; **VI.** Política de Integridad de las personas jurídicas; **VI.** Mecanismos de certificación vinculados a la prevención de hechos de corrupción; Fuentes consultadas.

Resumen

La *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, establece una diferencia entre aquellas conductas inherentes al ejercicio óptimo del servicio público, de las que se vinculan a actos de corrupción. Derivado de ello, los mecanismos para prevenir estas acciones, representan un elemento esencial que los servidores públicos y los particulares se encuentran obligados a observar.

Abstract

The General Law of Administrative Responsibilities establishes a difference between the behaviors inherent to the optimal exercise of public service and those linked to corruption acts. As a result, the mechanisms to prevent these actions represent an essential element that public servants and individuals are obliged to observe.

Palabras Clave

Prevención, Corrupción, Responsabilidad, Integridad.

---

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad La Salle; Maestría en *Derecho Político y Administración Pública*. En su desempeño como servidor público, ha colaborado en diversas dependencias y entidades de los tres Poderes de la Unión y Órganos Autónomos. En el ámbito académico, es catedrático titular en la Maestría en Políticas Anticorrupción, en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Ha participado como integrante de la delegación mexicana en diversos foros internacionales vinculados al combate a la corrupción y el régimen de contrataciones públicas.

I. El fenómeno de la corrupción y sus principales indicadores

La corrupción es un fenómeno mundial y multidisciplinario, del cual no pueden escapar actores —públicos y privados—, sectores y organizaciones.

Derivado de ello, resulta complejo unificar un concepto universalmente aceptado del mismo, en virtud de su complejidad y multiplicidad de factores que lo componen.

No obstante, con el ánimo de conceptualizar el presente artículo, consideremos la definición de Transparencia Internacional, organización que define a la corrupción como *el abuso del poder para un beneficio propio*[1]. Puede clasificarse en: *a)* corrupción a gran escala[2], *b)* menor y *c)* política[3], según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.

En este contexto, la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo refiere que la corrupción es:

> … sobre todo, un problema de gobernabilidad que se traduce en el fracaso de las instituciones y en la incapacidad para manejar la sociedad en base a un sistema de control y equilibrio de orden social, jurídico, político y económico. Cuando se derrumban estos sistemas formales e informales, es todavía más difícil aplicar y hacer cumplir las leyes y las políticas que tienden a garantizar la transparencia y la responsabilización *(sic)* de quienes ejercen el poder. Todo ello mina al Estado de derecho[4].

Como se aprecia de la definición anterior, así como de los conceptos relacionados, gran parte del fenómeno se vincula al ámbito público, coligando a los particulares únicamente a los actos menores, como lo son el soborno; sin embargo, durante el desarrollo del presente artículo se habrán de analizar ciertos elementos que permitirán

---

[1] TRANSPARENCY INTERNACIONAL, *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*, Transparencia Internacional, Alemania 2009, p. 9.

[2] 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. *Ibídem*, p. 23.

[3] 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. *Ibídem*, p. 35.

[4] AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN, *Lucha contra la corrupción. Estrategia de la COSUDE*, Agencia Suiza para el Desarrollo y a Cooperación, Suiza 2006, p. 6.

dimensionar la relevancia de la participación del sector privado en la prevención y el combate a los actos de corrupción, ya que, como menciona María Amparo CASAR, la corrupción también puede conceptualizarse —desde el ámbito privado— como «el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano»[5].

Acorde a lo anterior, si bien resulta complejo unificar un concepto del fenómeno de la corrupción, resulta aún más complicado equiparar los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo su medición.

María Amparo CASAR, refiere que fundamentalmente existen tres tipos de categorías de encuestas: *a)* De percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción; *b)* Sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción y *c)* De actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros.

Actualmente, las mediciones más utilizadas son los índices de percepción que, en lugar de contabilizar los actos de corrupción, aplican encuestas a ciudadanos y paneles de expertos para conocer su apreciación acerca de los niveles de corrupción en un país y/o en algunas de sus instituciones[6].

«… si bien resulta complejo unificar un concepto del fenómeno de la corrupción, resulta aún más complicado equiparar los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo su medición. María Amparo CASAR, refiere que fundamentalmente existen tres tipos de categorías de encuestas: a) De percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción; b) Sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción y c) De actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros».

[5] CASAR, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. México 2015, p. 9.

[6] *Ibídem*, pp. 9-11.

De esta manera, uno de los instrumentos más reconocidos en el ámbito internacional, lo representa el Índice de Percepción de la Corrupción *(IPC)*, el cual es diseñado desde 1995 por la organización Transparencia Internacional, y que mide en una escala de 0 —mayor percepción de corrupción— a 100 —menor percepción de corrupción—, los índices del fenómeno en el sector público, con base en diversas encuestas realizadas a académicos, expertos en la materia y organizaciones empresariales.

En este sentido, del Índice de Percepción de la Corrupción 2018 se desprenden algunos datos relevantes, con relación a nuestro país[7]:

- México se ubica en el puesto 138 de 180 países evaluados, con una calificación de 28, empatado con Guinea, Irán, Líbano, Papúa Nueva Guinea y Rusia.
- México está entre los cinco países con la calificación más baja en la región de las Américas. Solo 10 puntos por arriba de Venezuela, último lugar en la zona.
- México se colocó en el último lugar entre los miembros de la OCDE, quedando por debajo de países como Grecia o Hungría.
- El declive de derechos políticos básicos en México, como la libertad de expresión y de prensa, es una de las causas principales por las que la prevención de la corrupción en el país es limitada.

Derivado de lo anterior, Transparencia Internacional formuló una serie de recomendaciones al Estado mexicano, entre las que se encuentran:

- Consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción, pasando de la etapa de nombramientos a generar primeros resultados.
- Corregir las acciones preventivas que no logren resultados medibles y orientar la política anticorrupción hacia la sanción y la recuperación de activos.
- Desmantelar las redes de corrupción que operan a nivel nacional y que gozan de protección política en los diferentes órdenes de gobierno.

[7] Tomando en consideración la metodología aplicable al IPC 2018, para llevar a cabo el análisis correspondiente a México, Transparencia Internacional consideró nueve fuentes de referencia: —**i**. *Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Index;* ***ii.*** *Bertelsmann Foundation Transformation Index;* ***iii.*** *Economist Intelligence Unit Country Ratings;* ***iv.*** *Global Insight Country Risk Ratings;* ***v.*** *IMD World Competitiveness Yearbook;* ***vi.*** *PRS International Country Risk Guide;* ***vii.*** *World Economic Forum EOS;* ***viii.*** *World Justice Project Rule of Law Index* y ***ix.*** *Varieties of Democracy Project*—.

- Mantener un esfuerzo continuo y sistemático en la política anticorrupción[8].

«… con el objetivo de dimensionar el fenómeno de la impunidad en nuestro país, conviene referir algunos datos por demás reveladores de la situación actual de México en el panorama internacional y nacional ya que, si bien la normatividad puede contemplar severas sanciones a los actos de corrupción, lo cierto es que si los mismos no traen aparejada la aplicación real de sanciones y medidas ejemplares su utilidad resulta nula».

Por otra parte, resulta relevante tomar en cuenta el punto de vista que considera la relación, estrecha o distante, entre los términos de *corrupción* e *impunidad*, ya que si bien en algunos países su relación no es tan cercana (por ejemplo en los casos de Dinamarca, Finlandia, España, Canadá y Corea del Sur), en el caso mexicano sí existe una conexión directa entre ambos términos[9].

En este sentido, y con el objetivo de dimensionar el fenómeno de la impunidad en nuestro país, conviene referir algunos datos por demás reveladores de la situación actual de México en el panorama internacional y nacional ya que, si bien la normatividad puede contemplar severas sanciones a los actos de corrupción, lo cierto es que si los mismos no traen aparejada la aplicación real de sanciones y medidas ejemplares su utilidad resulta nula:

- México ocupa el cuarto lugar del Índice Global de Impunidad (IGI-MEX, 2017) con 69.21 puntos y encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad.

---

[8] TRANSPARENCY INTERNACIONAL, *Índice de Percepción de la Corrupción 2018. ¿Cómo la corrupción debilita la democracia?*, Transparencia Internacional, Alemania 2018.

[9] *Cfr.* BOHÓRQUEZ, Eduardo, GUZMÁN, Irasema, PETERSEN, Germán, «Corrupción e impunidad: ¿dos caras de la misma moneda?», *Animal Político*, disponible en: [https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/corrupcion-e-impunidad-dos-caras-de-la-misma-moneda/], consultada en: 2019-10-20.

- El promedio nacional del Índice de Impunidad, tomando en cuenta a las 32 entidades federativas, aumentó a 69.84 puntos en comparación con la última medición, siendo los estados de México, Tamaulipas, Baja California, Coahuila, Quintana Roo, Guerrero, Aguascalientes, Veracruz, Puebla y Oaxaca, los que presentan índices más altos de impunidad, mientras que los estados de Morelos y Campeche fueron las únicas dos entidades que redujeron en más de dos puntos su índice de impunidad.
- México tiene cuatro veces menos jueces y magistrados que el resto del mundo (3.9 frente a 16 por cada cien mil habitantes). En este contexto, los estados que tienen un número inferior al promedio nacional para atender a su población son Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.
- La *cifra negra*, es decir, los delitos no denunciados aumentó casi un punto porcentual en dos años, al pasar de 92.8% a 93.7%, lo cual confirma que los mexicanos siguen sin tener confianza en sus instituciones de seguridad y justicia para denunciar los delitos de los cuales fueron víctimas[10].

Como se aprecia de las anteriores consideraciones, no existen teorías o fórmulas universales para atacar, de manera eficiente y eficaz el fenómeno de la corrupción, toda vez que el mismo implica elementos propios de cada Estado o región, sin embargo, cabe considerar algunas propuestas generales enfocadas a América Latina:

a) Reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, no solamente considerando un robusto marco normativo que conceda una garantía real y efectiva a la libertad de información; a las declaraciones de ingresos y bienes; a la realización de auditorías aleatorias; al fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y fiscal, así como la mejora de la gestión de gobierno en empresas del Estado. Además de lo anterior, deberá considerarse la creación de Comités internos contra la corrupción en entidades públicas y privadas que realizan contrataciones públicas, así como la suspensión de actividades comerciales de los funcionarios electos, a fin de garantizar que no existan conflictos de interés;

b) Fortalecer los procedimientos de contratación e inversión pública, a través de marcos contractuales más sólidos, la eliminación de excepciones *ad hoc* en contratos

[10] LE CLERQ, ORTEGA Juan Antonio, RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, Gerardo *(coordinadores)*, *IGI-MEX, Índice Global de Impunidad México. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones,* Universidad de las Américas Puebla, México 2018.

públicos, garantizar la transparencia en los procedimientos de licitación pública, así como el seguimiento oportuno y real al ejercicio de los recursos ejercidos en estas contrataciones[11].

c) Eliminar reglas innecesarias, ya que las regulaciones excesivas generan oportunidades de corrupción, al crear fuentes artificiales de ingresos, mientras que por el contrario, el fomento de la competencia y la reducción de trámites burocráticos, representan elementos esenciales para el combate a la corrupción[12].

Ahora bien, en el caso específico de nuestro país, en el siguiente punto del presente artículo habrán de analizarse algunos esfuerzos del gobierno mexicano, previo a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, mismos que serán la primera referencia de diversas propuestas surgidas para tratar de contrarrestar los efectos nocivos de la corrupción en nuestro país.

II. Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar conflictos de interés

El 3 de febrero de 2015, el entonces presidente de la República Enrique PEÑA NIETO, dio a conocer una serie de Acciones Ejecutivas que permitieran garantizar, a través de políticas públicas efectivas, que la toma de decisiones gubernamentales no fuese vulnerada por intereses privados.

Dichos mecanismos contemplaron: *a)* nuevos formatos para la presentación de declaraciones de situación patrimonial; *b)* la creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, adscrita a la Secretaría de la Función Pública; *c)* la emisión de Reglas de Integridad, del Código de Ética y de los Lineamientos Comunes para los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la Administración Pública Federal; *d)* la expedición del Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento

[11] Actualmente, en nuestro país, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas se vinculan, fundamentalmente, al desarrollo de los procedimientos de contratación pública (tanto en las contrataciones al amparo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como aquellas sujetas a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas), sin embargo, una vez que los contratos son adjudicados, estos mecanismos resultan insuficientes, e incluso inexistentes, salvo aquellos previstos por la fiscalización superior.

[12] LIPTON, David, PELIN BERKMEN, S., WERNER Alejandro, «Corrupción en América Latina: La ruta hacia una solución. Diálogo a Fondo», *El blog del FMI sobre temas económicos de América Latina*, disponible en: [https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8351], consultada en: 2019-10-20.

y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; *e)* el registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas; *f)* la implementación de la Ventanilla Única Nacional, como único punto de acceso digital a la información, trámites y servicios; *g)* la actualización del listado de proveedores y contratistas sancionados por el Gobierno Federal, en el cual se detallan sus causas, y *h)* el fortalecimiento de los mecanismos de colaboración con el sector privado.

En este contexto, es posible aseverar que varias de ellas evolucionaron y se vieron consolidadas con la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que será analizado en el próximo capítulo del presente artículo. Sin embargo, en términos generales, la evolución de estas acciones no ha mostrado avances significativos en el ámbito del combate a la corrupción, toda vez que la falta de coordinación entre las instancias encargadas de aplicarlas, ha generado que algunas de las mismas se encuentren completamente en el olvido.

Ejemplo de lo anterior lo representa la actualización de los formatos para la presentación de declaraciones de situación patrimonial y posibles conflictos de interés, ya que si bien representa una obligación ineludible de los servidores públicos el hecho de rendir dichas declaraciones, cuando menos en tres momentos distintos *(al inicio del encargo, durante el mes de mayo de cada año y a la conclusión del mismo)*, lo cierto es que la adición de nuevos campos en los formatos, no necesariamente representan mecanismos eficaces para la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Como muestra de lo anterior, podemos considerar el hecho de declarar la ausencia de posibles conflictos de interés durante los momentos antes descritos, lo cual no implica que el declarante no actualice su conducta durante un período distinto a aquel en que surge la obligación de presentar una declaración, pues el conflicto de interés se actualiza en un momento determinado. Por ejemplo, si un servidor público labora en el área de recursos materiales y servicios generales del sector salud, puede que no tenga un conflicto de interés durante el mes de mayo en que debe presentar su declaración de modificación patrimonial. Sin embargo, ¿qué pasaría si durante el mes de agosto se presentara su hermano —que presta sus servicios a un laboratorio farmacéutico— como un posible licitante en una compra consolidada de medicamentos? Lo cierto es que la normatividad le obliga a dar aviso inmediato a su superior jerárquico, a fin de no participar en el procedimiento de licitación respectivo. Sin embargo, lo anterior representa un ejemplo claro de la

inutilidad práctica del formato de declaración de conflictos de interés.

En el mismo sentido que el antes mencionado, podemos citar la actuación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, cuya adscripción y operación actual es desconocida, ya que el portal de la Secretaría de la Función Pública no la contempla, aún y cuando las atribuciones de dicha Unidad representan un eje toral para el desarrollo de políticas y acciones en el ámbito del combate a la corrupción, no solamente dirigidas a los servidores públicos, sino también a las personas jurídicas que, como es conocido, actualmente se encuentran sujetas a las disposiciones previstas en la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.

Aunado a ello, resulta oportuno precisar que, conforme a lo dispuesto por la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la Secretaría de la Función Pública tiene la encomienda de formular y conducir, conforme a las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere[13]; sin embargo, esta dependencia no ha mostrado esfuerzos por ejercer dicha facultad de manera óptima.

«… podemos citar la actuación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, cuya adscripción y operación actual es desconocida, ya que el portal de la Secretaría de la Función Pública no la contempla, aún y cuando las atribuciones de dicha Unidad representan un eje toral para el desarrollo de políticas y acciones en el ámbito del combate a la corrupción, no solamente dirigidas a los servidores públicos, sino también a las personas jurídicas que, como es conocido, actualmente se encuentran sujetas a las disposiciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas».

[13] Artículo 37, fracción XXIII de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

Es cierto que ha habido esfuerzos en este ámbito[14], sin embargo, en la actualidad el sector empresarial en nuestro país se muestra ávido de conocer las bases generales de coordinación, así como los lineamientos que determinen las acciones concretas en el ámbito de la integridad conceptualizada por la Ley General, sin que hasta la fecha se conozcan pronunciamientos al respecto[15].

III. Breve semblanza del Sistema Nacional Anticorrupción

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, *el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*[16], cuyo artículo Segundo Transitorio concedió al Congreso de la Unión un plazo de un año para llevar a cabo la adecuación normativa que consolidara el marco jurídico e institucional, a través del cual surgiría el Sistema Nacional Anticorrupción.

«… el 19 de julio de 2017, al concluir el término previsto establecido en las normas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, el Sistema Nacional Anticorrupción entró en operación con una gran expectativa de consolidarse como el instrumento rector del combate a las prácticas de corrupción, pero que, con el paso de los años, se ha diluido a un mero cúmulo de disposiciones cuyos resultados aún no son perceptibles por los ciudadanos».

[14] En el mes de junio de 2017, la Secretaría de la Función Pública —por conducto de la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses— llevó a cabo la presentación del Modelo de Programa de Integridad Empresarial, a través del cual se detallan específicamente los elementos que considera la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* para una Política de Integridad, así como las acciones de la dependencia en este ámbito.

[15] En agosto de 2019, la Secretaría de la Función Pública llevó a cabo la presentación del Padrón de Integridad Empresarial, el cual tiene como propósito el contar con un registro de "proveedores íntegros", sin embargo, no fue posible contar con los elementos específicos de operación de dicho Padrón.

[16] Aún y cuando en dicho Decreto se contienen diversas disposiciones constitucionales, resulta oportuno considerar, para efectos del presente artículo, resulta oportuno considerar el texto íntegro del Título Cuarto de la Carta Magna, en cuanto a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.

En este contexto, el 19 de julio de 2017, al concluir el término previsto establecido en las normas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, el Sistema Nacional Anticorrupción entró en operación con una gran expectativa de consolidarse como el instrumento rector del combate a las prácticas de corrupción, pero que, con el paso de los años, se ha diluido a un mero cúmulo de disposiciones cuyos resultados aún no son perceptibles por los ciudadanos.

Con una estructura compuesta por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, los Sistemas Locales Anticorrupción y una Secretaría Ejecutiva —cuya naturaleza jurídica obedece a un organismo descentralizado—, hoy el Sistema Nacional enfrenta no solamente el reto de consolidar su ejercicio, a través de la concretización de las medidas que la propia normatividad en la materia le concede, sino además, se encuentra inmerso en el debate de las principales fuerzas políticas, acerca de su permanencia como eje rector anticorrupción de nuestro país.

Así, en el mes de diciembre de 2018, la Secretaría Ejecutiva del Sistema dio a conocer la Propuesta de Política Nacional Anticorrupción[17], cuyos ejes rectores *(I. Impunidad; II. Arbitrariedad; III. Involucramiento de la sociedad* y *IV. Puntos de contacto gobierno-sociedad)* se derivan en 60 prioridades de corto, mediano y largo plazo.

No obstante, y como ya se mencionó, se considera que el Sistema y los órganos que lo integran, deben transitar del período de la propuesta al desarrollo de acciones concretas y palpables, máxime que sus resultados y permanencia se encuentran severamente cuestionados por diversos actores políticos y sociales de nuestro país, tal y como lo describe —a manera de ejemplo— Irene LEVY:

- La sociedad civil aún no se consolida, ni encuentra su espacio en el presente régimen presidencial.
- El entusiasmo de los actores políticos y las autoridades hacia el Sistema Nacional ha ido disminuyendo, tal y como lo demuestra la falta de interés por designar al encargado de la Fiscalía Anticorrupción, así como a los magistrados especializados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

[17] *Cfr.* GOBIERNO DE MÉXICO, *Propuesta de Política Nacional Anticorrupción*, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, México 2018, disponible en: [https://www.gob.mx/sesna/articulos/propuesta-de-politica-nacional-anticorrupcion-185184?idiom=es], consultada en: 2010-10-18.

- La centralización de la toma de decisiones, mermando con ello las mejores prácticas internacionales en materia de transparencia, manejo de información y procedimientos.
- La idea a través de la cual el Sistema fue concebido, basada en la coordinación de instituciones y la creación de vínculos de comunicación efectivos, para el combate a la corrupción, actualmente no parece tener asidero político[18].

En razón de lo anterior, lejos de detallar el andamiaje institucional del Sistema, considero que nos corresponde como ciudadanos cuestionar su eficacia y eficiencia, sobre todo si se toma en consideración que la voluntad actual de las fuerzas políticas de nuestro país no parece alentadora para continuar el esquema del mismo, tal y como lo conocemos.

IV. Mecanismos de prevención contemplados en la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* aplicables a los servidores públicos

Como se mencionó previamente, el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.

«… la Ley General de Responsabilidades Administrativas amplió su ámbito de aplicación, toda vez que dicho ordenamiento contempla conductas en las cuales no solamente pueden incurrir servidores públicos, sino, además, particulares —sean en su carácter de integrantes de una persona jurídica, o bien, en situación especial, como lo es el caso de las campañas políticas—, cuyos supuestos generan responsabilidad administrativa y, por ende, se encuentran sujetos a la imposición de sanciones, conforme a sus disposiciones».

[18] *Cfr.* LEVY, Irene. «*¿Y el Sistema Nacional Anticorrupción?*», *El Universal*, 24 de junio de 2019, México 2019.

En este contexto, la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* amplió su ámbito de aplicación, toda vez que dicho ordenamiento contempla conductas en las cuales no solamente pueden incurrir servidores públicos, sino, además, particulares —sean en su carácter de integrantes de una persona jurídica, o bien, en situación especial, como lo es el caso de las campañas políticas—, cuyos supuestos generan responsabilidad administrativa y, por ende, se encuentran sujetos a la imposición de sanciones, conforme a sus disposiciones.

No obstante, durante el presente apartado se habrán de establecer algunas consideraciones respecto de los mecanismos de prevención y rendición de cuentas que esta Ley prevé, ya que, como se ha mencionado, uno de los elementos más importantes en el combate a la corrupción lo representan los mecanismos de prevención de sus actos.

a) Código de Ética de las personas servidoras públicas del gobierno federal

El 20 de agosto de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública,* y los *Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés*, contemplando como principios rectores de los servidores públicos en el ejercicio de su encargo: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, anteponiendo el interés público, el respeto hacia las personas en lo general, y hacia los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación, la equidad de género, el entorno cultural y ecológico, la integridad, la cooperación, el liderazgo, la transparencia y la rendición de cuentas.

Para lograr lo anterior, el acuerdo referido contempló dos grandes vertientes:

a) *La emisión de Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública*, a través de los rubros de: actuación pública; información pública; contrataciones públicas, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; programas gubernamentales; trámites y servicios; recursos humanos; administración de bienes muebles e inmuebles; procesos de evaluación; control interno; procedimiento administrativo; desempeño permanente con integridad y cooperación con la integridad.
b) *La emisión de los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para*

implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, que contemplan las bases para la integración, organización y funcionamiento de estos órganos colegiados, que estarían conformados por: un titular de unidad; un director general; un director general adjunto; un director de área; un subdirector de área; un jefe de departamento; un enlace, y tres servidores públicos de la rama operativa.

Derivado de dicha publicación, así como de sus disposiciones transitorias durante los tres años y cinco meses que se mantuvo vigente el contenido del Acuerdo de referencia, en la mayoría de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal fueron constituidos Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, cuya operación obedeció más a una imposición legal, que a una voluntad real de consolidarse como mecanismos rectores del actuar ético de los servidores públicos, toda vez que su ejercicio y funciones no fueron permeadas a los mismos, quienes en su mayoría, los consideran como una mera figura decorativa de sus instituciones.

En este contexto, el 5 de febrero de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se emite el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal*, instrumento que replica en su mayoría el contenido de su antecesor, con la salvedad de ciertos supuestos específicos para la atención de conflictos de interés.

Como se aprecia de lo anterior, y sin el afán de resultar exhaustivo en el análisis de ambos instrumentos, el ámbito de la ética en el sector público, lejos de fomentar el comportamiento íntegro de sus miembros, se convierte en bandera política e instrumento de legitimación de las acciones y políticas en determinado lapso cuando, en realidad, debería implicar el eje rector del gobierno federal hacia el combate de los actos de corrupción en su seno.

V. Instrumentos de rendición de cuentas contemplados en la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*

Conforme a lo dispuesto por el Capítulo III de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, serán considerados en este rubro: *a)* el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; *b)* el régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas y *c)* la declaración de intereses.

No obstante que cada uno de estos elementos implican un análisis pormenorizado, a continuación, se presentan dos elementos generales vinculados a la aplicación práctica de los apartados descritos.

«El 16 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las normas e instructivo para su llenado y presentación. Dicho formato subsana ciertas deficiencias de sus antecesores, al ampliar diversos campos que permiten identificar, de manera más eficiente, posibles actos de corrupción y conflictos de interés».

a) Sistema de evolución patrimonial y declaraciones

El 16 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las normas e instructivo para su llenado y presentación*. Dicho formato subsana ciertas deficiencias de sus antecesores, al ampliar diversos campos que permiten identificar, de manera más eficiente, posibles actos de corrupción y conflictos de interés. No obstante, como ya se comentó, no debe perderse de vista que este supuesto se presenta en un momento y circunstancia determinada, es decir, que al momento de la presentación de su declaración (sea ésta inicial o de modificación), el servidor público puede no adecuar su conducta; sin embargo, de una situación particular deviene el conflicto de interés.

En este contexto, es ahí donde deben operar de manera oportuna y eficiente los mecanismos preventivos —a través de una actuación oportuna de los Comités, así como de la capacitación permanente en este rubro—, que permitan al servidor público no incurrir en responsabilidad administrativa, al carecer de los instrumentos técnicos que le permitan identificar su adecuación a la conducta prevista por la Ley General.

b) Régimen de servidores públicos que participan en contrataciones públicas

Con la finalidad de: *a)* expedir las reglas de contacto con los particulares que deben observar los servidores públicos que participan en procedimientos de contrataciones públicas, así como el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, y los servidores públicos que funjan como residentes de obra en los contratos de obra pública y de servicios relacionados con las mismas en su trato con los superintendentes de construcción, y *b)* establecer los mecanismos para que los particulares puedan formular un manifiesto de vínculos o relaciones, que tengan con servidores públicos de alto nivel y con los que participan en procedimientos de contratación pública, el 20 de agosto de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones*, mismo que ha sido modificado mediante las publicaciones del 19 de febrero de 2016 y del 28 de febrero de 2017.

En este contexto, el protocolo contiene una serie de medidas tendientes a prevenir los actos de corrupción que pudieran suscitarse en los procedimientos de contratación pública, así como en el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, como lo son:

- La videograbación de las reuniones, visitas y actos públicos: *a)* de aquellas contrataciones sujetas a la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* (cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de Unidades de Medida y Actualización); *b)* de aquellas contrataciones sujetas a la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* (cuyo monto rebase el equivalente a diez millones de Unidades de Medida y Actualización); *c)* de aquellas contrataciones sujetas a la *Ley de Asociaciones Público Privadas* (cuyo monto rebase el equivalente a cuatrocientos millones de Unidades de Inversión) y *d)* del otorgamiento y prórroga de concesiones.
- La previsión de que, en las reuniones con particulares, se deberá contemplar una cita previa, así como la participación de dos servidores públicos relacionados con el objeto de la contratación y, de manera optativa, de un representante del Órgano Interno de Control.
- La regulación de las visitas a los inmuebles relacionados con los procedimientos de contratación, licencia, permiso, autorización o concesión.
- Los elementos del Manifiesto que podrán formular los particulares en los procedimientos de contrataciones públicas, de otorgamiento y prórroga

de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.

- Los criterios para la identificación y clasificación de los niveles de responsabilidad de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Como se desprende de lo anterior, estas consideraciones representan elementos relevantes en la prevención de posibles actos de corrupción; sin embargo, su operación práctica ha resultado por demás inoperante, en virtud de las limitaciones presupuestales y de recursos humanos necesarios para llevar a cabo lo mandatado por el Protocolo, en las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal.

Aunado a ello, resulta conveniente considerar que, conforme a lo dispuesto por el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, la regulación y operación de los procedimientos de contratación pública se encuentra en etapa de implementación e instrumentación de facultades[19], en las cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, aún no han publicado su normativa interior, que permita delimitar claramente su ámbito competencial,

[19] Conforme a las fracciones XXV y XXVI del artículo 31 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde la *planeación, establecimiento y conducción de la política general en materia de contrataciones públicas* reguladas por la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*; la emisión e interpretación de las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; la promoción de la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas; así como fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios.

Por su parte, conforme a la fracción XXI del artículo del mismo ordenamiento, la Secretaría de la Función Pública tiene la encomienda de *conducir y aplicar la política de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de contrataciones públicas* reguladas por la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*; la emisión e interpretación de las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de dichas contrataciones; así como brindar asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes, con excepción de las empresas productivas del Estado.

aún y cuando el plazo concedido por dicho decreto ya ha culminado[20].

Derivado de ello, el panorama de la instrumentación de elementos preventivos eficaces, relacionados con el combate a la corrupción en este ámbito, representa un panorama poco alentador.

«… resulta conveniente considerar que, conforme a lo dispuesto por el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, la regulación y operación de los procedimientos de contratación pública se encuentra en etapa de implementación e instrumentación de facultades, en las cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, aún no han publicado su normativa interior, que permita delimitar claramente su ámbito competencial, aún y cuando el plazo concedido por dicho decreto ya ha culminado».

VI. Política de Integridad de las personas jurídicas

De acuerdo con N.R. NARAYANA MURHTY:

> … construir una empresa exitosa y sostenible requiere al menos tres condiciones: 1) una pasión inquebrantable por el desarrollo de productos y servicios que tengan verdadero valor y permitan a los clientes alcanzar sus metas de la manera más efectiva y eficiente; 2) un liderazgo entusiasta que inspire y atraiga a los mejores al proyecto y 3) el firme compromiso de ser un actor responsable en la comunidad, capaz de ganarse la confianza y el apoyo públicos de los que, en definitiva, dependen todas las empresas.
>
> No obstante, la corrupción socava cada uno de estos pilares de éxito, por cuanto implica tomar atajos y eludir la competencia honesta en lugar de generar valor real y competitivo para los clientes; pone en riesgo la integridad corporativa e individual; aparta y desmotiva a los emprendedores y científicos más brillantes e innovadores e implica avalar y sustentar un entorno de negocios en el que la complicidad

[20] Conforme al artículo Cuarto Transitorio del Decreto, el Titular del Ejecutivo Federal debió expedir las adecuaciones correspondientes a los reglamentos interiores de las dependencias en un plazo no mayor de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, tomando en consideración que éste entró en vigor el 1° de diciembre de 2018.

> tiene precio, los funcionarios públicos abusan de su poder para su beneficio y la confianza pública se quiebra progresivamente[21].

En este sentido, María Amparo CÁSAR señala que: «las economías con mayor grado de intervención estatal —directa o por la vía regulatoria—, tienden a estar relacionadas con mayores niveles de corrupción, pues la sobre regulación puede ser tan conducente a generar actos de corrupción, como la ausencia de regulación»[22].

Bajo este tenor, y como se mencionó previamente, uno de los elementos más relevantes de la implementación de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* lo representa el hecho de vincular a los particulares a la comisión de conductas relacionadas con faltas administrativas graves.

Derivado de ello, el artículo 24 de este ordenamiento refiere:

> **Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.

En este contexto, aún y cuando la responsabilidad de las personas jurídicas no representa un aspecto novedoso en nuestro sistema jurídico, toda vez que la *Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*[23] ya contemplaba ciertas conductas que la Ley General retoma, es un hecho que la imposición de sanciones a las mismas, implica un nuevo esquema de responsabilidad, que los miembros de los Consejos de Administración y los órganos de dirección de las empresas no pueden pasar por alto[24].

---

[21] *Cfr*. NARAYANA MURTHY N.R., «Combatir la corrupción en las empresas; un plan rentable y viable», *Informe Global de la Corrupción 2009. Corrupción y sector privado*. Transparencia Internacional, Alemania 2009, p. xvii.

[22] CASAR, María Amparo, *Op. Cit.*, p. 60.

[23] Abrogada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016.

[24] Máxime que las sanciones contempladas, no sólo prevén montos económicos e inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación, sino además, pueden traer aparejada la suspensión de actividades e incluso la disolución de la organización, cuando ésta 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.

«… aún y cuando la responsabilidad de las personas jurídicas no representa un aspecto novedoso en nuestro sistema jurídico, toda vez que la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas ya contemplaba ciertas conductas que la Ley General retoma, es un hecho que la imposición de sanciones a las mismas, implica un nuevo esquema de responsabilidad, que los miembros de los Consejos de Administración y los órganos de dirección de las empresas no pueden pasar por alto».

No obstante, la propia ley general también contempla una serie de elementos atenuantes, como lo son el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios, denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean y resarzan los daños que se hubieren causado, así como la valoración de su Política de Integridad.

De esta manera, el artículo 25 de la Ley General establece:

> **Artículo 25**. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos: I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura; II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real; III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización; IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana; V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo; VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas

políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Como se aprecia en lo anterior, estos siete elementos representan prácticas preventivas que no solamente implican atenuantes para la imposición de sanciones por la comisión de conductas calificadas como graves por la Ley General sino, además, se convierten en medidas que fortalecen mecanismos internos de transparencia de las personas jurídicas, tal y como se detallará en el siguiente apartado.

VII. Mecanismos de certificación vinculados a la prevención de hechos de corrupción

En el presente capítulo se habrán de referir diversos mecanismos vinculados a la certificación que otorgan organizaciones internacionales, derivada de la implementación de buenas prácticas en materia de prevención y tratamiento de actos vinculados a prácticas de corrupción.

En razón de lo anterior, y tomando en consideración que dichos procesos no representan un marco jurídico específico de algún Estado, resulta oportuno considerar algunos elementos del concepto identificado como *ley suave* o *soft law*, a fin de dimensionar su aplicabilidad, en el contexto en que el presente artículo se desarrolla.

Daniel THÜRER define al *soft law* como «aquel fenómeno surgido en las relaciones internacionales, que comprende aquellas normas generadas por los Estados u otros sujetos de Derecho Internacional que no resultan vinculantes, sin embargo, cuentan con una relevancia jurídica especial». En este contexto, pueden ubicarse las resoluciones de organizaciones internacionales; las recomendaciones e informes de dichas instancias; sus programas de acción; los textos de tratados o acuerdos que aún no han entrado en vigor; acuerdos no normativos o políticos, así como códigos de conducta, directrices y estándares[25].

[25] *Cfr.* THÜRER, Daniel, citado por DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, «El fenómeno del Soft Law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Volumen VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006, p. 534.

Bajo esta tesitura, las normas del *soft law* se diferencian de los acuerdos internacionales formales, conforme a lo siguiente:

a) Son formuladas en términos exhortatorios, es decir, no cuentan con disposiciones finales relacionadas, por ejemplo, a su ratificación o entrada en vigor.
b) No cuentan con un marco normativo que regule su proceso de creación, aplicación, interpretación, modificación, terminación y validez.
c) Carecen de una limitación vinculada a la expresión del consentimiento, lo cual implica que si bien no vincula a los Estados que la formulan, tampoco permite que los Estados que no la votaron se desentiendan de ellas[26].

Como se aprecia, si bien estas normas no representan en sí mismas disposiciones de carácter obligatorio, lo cierto es que existen algunos rubros, como lo es el que nos ocupa, que no han sido debidamente desarrollados e instrumentados por los regímenes jurídicos nacionales, por lo que la relevancia de su aplicación en las relaciones internacionales, representa un eje toral en la instrumentación efectiva de mecanismos de prevención de actos de corrupción, por lo cual, a continuación, habrán de abordarse dos instrumentos de certificación que refieren los aspectos analizados en el presente artículo.

a) Elementos generales de las certificaciones emitidas por la Organización Internacional de Certificación

La Organización Internacional de Certificación *(ISO)* es un organismo independiente compuesto por 164 órganos nacionales de certificación. La membresía a dicha organización se clasifica en tres grandes rubros: *a)* Miembros suscriptores; *b)* Miembros corresponsales y *c)* Miembros plenarios[27].

Los estándares emitidos por la ISO son desarrollados por más de 3,000 cuerpos técnicos con la colaboración de alrededor de 100,000 expertos en los ámbitos industrial y comercial, gubernamental, de consumidores, de organizaciones

[26] *Cfr*. BODANSKY, D. / COLEMGNA, Pablo Damián, citados por MEDINA GONZÁLEZ, Karen Adriana, *La presencia del Soft Law en el Derecho Administrativo Colombiano*, Trabajo de grado de Maestría en Derecho Administrativo, Colombia 2016, disponible en: [https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12524], consultada en: 2019-10-12.

[27] La diferencia entre las tres categorías se basa en las facultades que la Organización les concede para participar en el desarrollo de nuevos Estándares, en la comercialización de los mismos, así como en su participación en los órganos de decisión de la misma.

gremiales, académico y de investigación[28].

De esta manera, como ya se mencionó en el apartado anterior, los estándares emitidos por la ISO representan normas del *soft law*; sin embargo, por la relevancia de los rubros que contemplan, a continuación serán analizadas brevemente, dos disposiciones emitidas por dicha organización[29].

b) Norma Internacional ISO 19600:2014. Directrices para un sistema de gestión de cumplimiento normativo

Si bien el presente artículo se encuentra vinculado a los mecanismos de prevención de actos de corrupción, resulta oportuno considerar el régimen de responsabilidad penal en el que pueden incurrir las personas jurídicas en su práctica cotidiana.

En este contexto, los artículos 11 y 11 *Bis* del *Código Penal Federal*, así como el artículo 422 del *Código Nacional de Procedimientos Penales*, contemplan los supuestos de responsabilidad penal de las personas jurídicas, así como las consecuencias de las mismas.

No obstante, el último párrafo del artículo 11 *Bis* del *Código Penal Federal*, refiere:

> En todos los supuestos previstos en el artículo 422 del Código *Nacional de Procedimientos Penales*, las sanciones podrán atenuarse hasta en una cuarta parte, si con anterioridad al hecho que se les imputa, **las personas jurídicas contaban con un órgano de control permanente, encargado de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables para darle seguimiento a las políticas internas de prevención delictiva** y que hayan realizado antes o después del hecho que se les imputa, la disminución del daño provocado por el hecho típico.

Derivado de ello, los Programas de cumplimiento normativo *(Compliance)*, representan una herramienta preventiva de gran cuantía para las organizaciones, tomando en consideración que las consecuencias jurídicas previstas en los artículos referidos pueden implicar aspectos determinantes para las empresas, como lo es la disolución de la misma.

En esta tesitura, la Norma *ISO 19600:2014. Directrices para un sistema de gestión de cumplimiento normativo* es un documento no certificable al tratarse de un conjunto de

[28] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, *ISO membership manual*, Switzerland 2015, p. 6.

[29] Es importante mencionar que la ISO, por si misma, no se encarga de conceder certificados a las organizaciones que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en los mismos, ya que ello se lleva a cabo por los órganos certificados acreditados en cada país.

recomendaciones[30] —que le permite a las organizaciones cumplir cabalmente con sus obligaciones y compromisos—, al establecer una cultura de cumplimiento normativo al interior de la empresa.

De esta manera, dicha disposición contempla, entre otros elementos: la comprensión del origen de las obligaciones en materia de cumplimiento normativo; las directrices para implementar, evaluar, mantener y mejorar un sistema de gestión eficaz en la materia; una propuesta de herramientas para asegurar que una organización cumple con su política de cumplimiento normativo; los incentivos y la justificación de la formación en materia de cumplimiento normativo, dirigida a los profesionales involucrados en este campo cuando se produzcan cambios organizacionales, legislativos o en compromisos externos; los mecanismos de apoyo para gestionar el riesgo penal, así como los requisitos para incluir obligaciones en materia de cumplimiento normativo, en acuerdos de contratación externa.

Como se aprecia en lo anterior, si bien esta Norma se vincula, de manera directa, al ámbito de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, se vincula directamente con los mecanismos de prevención de conductas vinculadas a actos de corrupción.

c) Norma Internacional ISO 37001:2016. Sistemas de gestión antisoborno

En el año 2016, la Organización Internacional de Certificación dio a conocer la Norma *ISO 37001:2016. Sistemas de gestión antisoborno*, la cual es certificable[31], y especifica requisitos y orientación en torno al establecimiento, implementación, mantenimiento, revisión y perfeccionamiento de un sistema de gestión antisoborno.

En este contexto, la organización que pretenda obtener un certificado de la Norma debe tomar en consideración que el mismo no avala la totalidad de las actividades que ésta lleva a cabo, sino que la misma se vincula específicamente a un proceso determinado[32].

[30] Cabe señalar que, tratándose de las normas *ISO*, algunas son certificables *(aquellas que terminan con el dígito 1 y que especifican requisitos)*, mientras que otras no lo son *(aquellas que terminan con el dígito 0 y que contienen directrices, términos y definiciones).*

[31] La certificación otorgada por la empresa avalada por la ISO, tendrá una vigencia de tres años.

[32] Por ejemplo, si una organización considera que los principales riesgos de soborno se relacionan con su proceso de adquisición de bienes y servicios, deberá considerar la certificación de ese proceso en particular.

«… resulta oportuno precisar que, si bien el certificado no garantiza el cumplimiento integral de los elementos previstos en el artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, el desarrollo de un sistema de gestión antisoborno al interior de las organizaciones permite determinar tramos de responsabilidad y prevenir riesgos de corrupción en los distintos procesos que la empresa lleva a cabo».

Con base en lo anterior, resulta oportuno precisar que, si bien el certificado no garantiza el cumplimiento integral de los elementos previstos en el artículo 25 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, en el ámbito de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, el desarrollo de un sistema de gestión antisoborno al interior de las organizaciones permite determinar tramos de responsabilidad y prevenir riesgos de corrupción en los distintos procesos que la empresa lleva a cabo.

Fuentes consultadas

Bibliografía

AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN, *Lucha contra la corrupción. Estrategia de la COSUDE*, Agencia Suiza para el Desarrollo y a Cooperación, Suiza 2006.

BOHÓRQUEZ, Eduardo, GUZMÁN, Irasema, PETERSEN, Germán, «Corrupción e impunidad: ¿dos caras de la misma moneda?», *Animal Político,* disponible en: [https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/corrupcion-e-impunidad-dos-caras-de-la-misma-moneda/], consultada en: 2019-10-20.

CASAR, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. México 2015.

GOBIERNO DE MÉXICO, *Propuesta de Política Nacional Anticorrupción*, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, México 2018, disponible en: [https://www.gob.mx/sesna/articulos/propuesta-de-politica-nacional-anticorrupcion-185184?idiom=es], consultada en: 2010-10-18.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARIZATION, Norma *ISO 37001, Sistemas de gestión antisoborno - Requisitos con orientación para su uso,*

International Organization for Standarization, Suiza 2016.

_____, *ISO membership manual*, International Organization for Standarization, Suiza 2015.

_____, Norma *ISO 19600. Directrices para un sistema de gestión de cumplimiento normativo*, International Organization for Standarization, Suiza 2014.

LE CLERQ, ORTEGA Juan Antonio, RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, Gerardo *(coordinadores), IGI-MEX, Índice Global de Impunidad México. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones,* Universidad de las Américas Puebla, México 2018.

LEVY, Irene. «*¿Y el Sistema Nacional Anticorrupción?*», *El Universal*, 24 de junio de 2019, México 2019.

LIPTON, David, PELIN BERKMEN, S., WERNER Alejandro, «Corrupción en América Latina: La ruta hacia una solución. Diálogo a Fondo», *El blog del FMI sobre temas económicos de América Latina*, disponible en: [https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8351], consultada en: 2019-10-20.

MEDINA GONZÁLEZ, Karen Adriana, *La presencia del Soft Law en el Derecho Administrativo Colombiano*, Trabajo de grado de Maestría en Derecho Administrativo, Colombia 2016, disponible en: [https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12524], consultada en: 2019-10-12.

NARAYANA MURTHY N.R., «Combatir la corrupción en las empresas; un plan rentable y viable», *Informe Global de la Corrupción 2009. Corrupción y sector privado*. Transparencia Internacional, Alemania 2009.

TORO HUERTA DEL, Mauricio Iván, «El fenómeno del *Soft Law* y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Volumen VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL, *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*, Transparencia Internacional, Alemania 2009.

_____, *Índice de Percepción de la Corrupción 2018. ¿Cómo la corrupción debilita la democracia?*, Transparencia Internacional, Alemania 2018.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

PROFESIONALIZACIÓN Y ÉTICA PÚBLICA EN EL MARCO DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN. RETOS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN EN LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Juan José SERRANO MENDOZA*

SUMARIO: Introducción; **I.** El andamiaje institucional para combatir la corrupción; **II.** ¿Por qué profesionalizar a las y los servidores públicos para combatir la corrupción?; **III.** Ética Pública e integridad para combatir la corrupción; **IV.** La tecnología factor necesario para implementar el sistema anticorrupción; **V.** El bienestar del factor humano como medio para combatir la corrupción; **VI.** Desarrollando capacidades y competencias necesarias para el combate a la corrupción. El proceso de fortalecimiento local; **VII.** Retos para la implementación del sistema anticorrupción; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

Se visibilizan los retos que enfrentará la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México en la implementación del Sistema Anticorrupción. Además de la implementación del sistema, la profesionalización, ética e integridad de las personas servidoras públicas es central para el combate a la corrupción. Para la eficacia del sistema, se debe impulsar una nueva cultura de rendición de cuentas y participación que alcance tanto a ciudadanos como a servidoras/es públicos mejorando la capacidad de las instituciones. La profesionalización de los servidores públicos, su bienestar y el incremento de sus capacidades de aplicación de ética pública apoyan el proceso de implementación.

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad La Salle; Master en *Business Administration for Public Sector* (MBA), en Birmingham, mediante Beca *Chevening*; Especialidad en *Derecho Laboral y Derecho de Empresa* por la Universidad Panamericana; Estudios del Programa de Alta Dirección en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas y posgrado en Derecho Mercantil por la Escuela Libre de Derecho, Miembro de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados A.C.; Integrante del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de Abogados de México, A.C; Profesor titular de la materia de Títulos y Operaciones de Crédito, en la Facultad de Derecho de la UNAM, Actualmente, Secretario de la Contraloría General de la Ciudad de México.

Abstract
The article gives a view of the challenges faced by the "Secretaría de la Contraloría General" of Mexico City in the implementation of the local Anti-Corruption System. Further the implementation of the system, the professionalization, ethics and integrity displayed by public servants is central to the fight against corruption. For the local anti-corruption system, to be effective, is mandatory the implementation of a new culture of accountability and participation that must be promoted between citizens and public servants. The professionalization, well-being and the increase in capacity of government officers, to apply public ethics and integrity, supports the implementation process.

Palabras clave
Profesionalización, ética, personas servidoras públicas, corrupción.

Introducción
Una de las mayores demandas ciudadanas a cualquier gobierno tiene que ver con la conducta de las personas servidoras públicas en relación con el uso ético, eficaz y eficiente de atribuciones, presupuesto y bienes propiedad del Estado destinados al cumplimiento de la función pública, es decir, se demanda a cualquier gobierno eficacia y una lucha frontal contra la corrupción basada en demostrar integridad y congruencia.

La corrupción es una de las conductas más lesivas para la estabilidad democrática; cuando no es combatida, provoca inseguridad jurídica, aumenta la desigualdad, afecta el bienestar de las personas, la distribución de la riqueza y provoca altos costos de operación[1] para todos los actores públicos y privados del ecosistema económico y social. El fenómeno es de por sí complejo, ya que involucra conductas que van desde el tráfico de influencias, malversación de bienes públicos, uso de información confidencial, faltas a la ética pública y abuso de poder entre otras.

El combate eficaz de la corrupción depende de la capacidad institucional desarrollada. Esta parte de la presencia de normatividad clara, políticas de integridad pública, transparencia, evaluación de riesgo y rendición de cuentas, además de un sistema de coordinación entre entidades, aplicación eficaz y expedita de sanciones y un sistema homologado de información que permita articulación entre instituciones para su combate.

La realidad es que, para inhibir las malas prácticas, además de la presencia de los elementos anteriores,

[1] Por ejemplo, según la OCDE una obra pública en promedio puede tener entre un 10 y hasta un 30% de falta de eficiencia en el gasto debido a mala gestión y corrupción.

el sistema anticorrupción requiere del apoyo social y del trabajo participativo con la población y las personas servidoras públicas para su eficacia.

Dentro de las estrategias de implementación local del sistema anticorrupción, se debe propiciar además el desarrollo de cuatro estrategias coadyuvantes:

1. Conciencia pública basada en la asimilación de una cultura clara de rechazo a la corrupción sobre el beneficio individual inmediato (esto significa, en lo individual, la internalización y fortalecimiento de valores y ética pública personal, en lo institucional la implementación de incentivos de conducta eficaces y de la percepción que conllevan para propiciar la legalidad y en lo colectivo, la instalación de valores que califiquen cualquier acto de corrupción como negativo).

2. Amplio y honesto debate público para clarificar lo que representa en México la integridad pública individual e institucional, establecer consecuencias éticas para quien la transgreda más allá del señalamiento mediático[2], y desarrollar una estrategia pedagógica para internalizar socialmente e institucionalizar como parte de los procesos de inducción y formación obligatoria la integridad en para el servicio público.

3. Contar con una estrategia de comunicación social permanente y adecuada para crear la percepción de la capacidad institucional de perseguir y sancionar cualquier delito relacionado con malas prácticas, donde las sanciones sean más costosas para el individuo que el acto de corrupción en sí mismo, colocando en la percepción el incentivo de actuación en términos de elección racional, del lado de la legalidad.

4. Dar confianza en la población a partir de desarrollar la idea de que el combate a la corrupción se comparte desde la corresponsabilidad, donde son esenciales los procesos de queja y denuncia, los canales seguros y eficaces para hacerlo y la respuesta y retroalimentación a quien denunció sea seria y el resultado sea eficaz.

En este tenor, se instaló el 25 de octubre del 2019, el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, para realizar el trabajo institucional de fortalecimiento, prevención, detección y sanción de

[2] En algunos países de tradición anglosajona, cuando una persona transgrede los valores éticos, no está de acuerdo con la actuación institucional o la permanencia en el cargo público se vuelve insostenible por pérdida de confianza e incompatibilidad de la conducta personal con los valores públicos se acostumbra "Dimitir" como acto voluntario de congruencia. N del A.

responsabilidades administrativas que corresponde a entidades locales como, por ejemplo, la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad, trabajo que ha resultado central como parte integral de articulación de la actividad preventiva de control interno de la administración pública local.

I. El andamiaje institucional para combatir la corrupción

La reforma constitucional del año 2015 armonizó el andamiaje jurídico nacional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación de todos los órdenes de gobierno competentes para conocer de la prevención, detección y sanción de los hechos de corrupción (DOF, 27 de mayo de 2015).

Un decreto posterior de julio de 2016, armonizó la legislación secundaria para combatir la corrupción, con la promulgación de leyes generales que se enuncian a continuación: *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*; *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*; *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*; reformas y adiciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la entonces Procuraduría General de la República y reformas y adiciones al Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción.

Lo anterior, dio pauta al desarrollo de un amplio proceso de armonización legislativa conforme al artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que dispone la coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes que prevengan, detecten y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, la fiscalización y el control de los recursos públicos.

En este sentido, debe considerarse como parte del andamiaje legal, la *Constitución Política de la Ciudad de México* promulgada en febrero de 2017 la cual fue construida sobre principios rectores como ética, apertura, rendición de cuentas, responsabilidad, transparencia, participación, racionalidad y austeridad dando prioridad a los intereses colectivos. Es de señalarse, que dicho cuerpo normativo contiene disposiciones muy específicas de combate a la corrupción tales como lo dispuesto en el artículo 60 sobre la garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública, el artículo 61 referente a la fiscalización y el control interno, el artículo 62 referente a fiscalización superior y el artículo 63 que define la coordinación entre autoridades para hechos de corrupción en la Ciudad de México.

Además, para garantizar el debido ejercicio y la probidad de la función pública, se contempla que en la Ciudad de México los entes públicos

en el ámbito de sus competencias establecerán políticas de profesionalización y un servicio de carrera fundado en el mérito, para que las personas servidoras públicas se apeguen a los principios rectores de los derechos humanos y los principios generales que rigen la función pública.

«para garantizar el debido ejercicio y la probidad de la función pública, se contempla que en la Ciudad de México los entes públicos en el ámbito de sus competencias establecerán políticas de profesionalización y un servicio de carrera fundado en el mérito, para que las personas servidoras públicas se apeguen a los principios rectores de los derechos humanos y los principios generales que rigen la función pública».

II. ¿Por qué profesionalizar a las y los servidores públicos para combatir la corrupción?

Por muy completo que sea cualquier sistema anticorrupción, este tendrá una eficacia limitada si quienes lo aplican no lo dominan. Es crucial, como es el caso de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad, que los y las Titulares de los Órganos Internos de Control encargados de su aplicación cuenten con las habilidades y capacidades necesarias para que el combate de la corrupción sea efectivo.

Además, y siguiendo las recomendaciones del informe de seguimiento del estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre integridad en México[3] en su recomendación 2.4, señala específicamente:

> Ampliar la concientización para cargos especializados en riesgo (por ejemplo, contratación pública) acerca de las Nuevas Reglas de Integridad, Códigos de Conducta y Normas de Conflictos de Interés [Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana del SNA y Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP];

[3] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre integridad en México*, 2019, p. 28, disponible en: [http://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf], consultada en: 2019-10-14.

Ampliar la capacitación especializada en las nuevas políticas de integridad para cargos de alto riesgo (tales como funcionarios de contratación pública, funcionarios de Hacienda y Aduanas, orden público, etc.) [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP y Comités de Ética y Unidades de Integridad de las Dependencias y Entidades de la APF].

La capacitación es esencial por la exigencia y complejidad del Sistema Anticorrupción. La diversidad de las funciones y temas que tienen que observar un contralor/a o un auditor/a, autoridad investigadora, substanciadora de la Secretaría de la Contraloría General de nuestra ciudad, van desde rubros de obra pública, integridad de conducta de las personas servidoras públicas, hasta temas de especialidad que involucran alta sensibilidad política como las auditorías transversales para constatar el origen y destino del gasto público.

En este entorno, debemos plantear y dedicar esfuerzos sostenidos para que, en la Ciudad de México, las y los servidores públicos dedicados a combatir la corrupción desarrollen una estructura de competencias técnicas basadas en el "estándar de competencias" que la Escuela de Administración Pública se encuentra diseñando, misma que esta sectorizada a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México. El estándar de competencias complementa un conjunto de valores institucionales y personales que van acorde al perfil de la función que se desempeña.

«La capacitación es esencial por la exigencia y complejidad del Sistema Anticorrupción. La diversidad de las funciones y temas que tienen que observar un contralor/a o un auditor/a, autoridad investigadora, substanciadora de la Secretaría de la Contraloría General de nuestra ciudad, van desde rubros de obra pública, integridad de conducta de las personas servidoras públicas, hasta temas de especialidad que involucran alta sensibilidad política como las auditorías transversales para constatar el origen y destino del gasto público».

Desde nuestra perspectiva y de manera general, entre las principales competencias y habilidades pensadas desde el aprendizaje y la cognición[4] que deben desarrollar las personas servidoras públicas que combaten la corrupción podríamos desarrollar:

- Competencias generales de compresión, análisis y aplicación necesarias para realizar las actividades inherentes al servicio público dedicado al combate a la corrupción tales como habilidades y conocimientos de normatividad que permitan planeación y ejecución eficaz y eficiente del desempeño de un contralor/a o auditor/a, autoridad investigadora, substanciadora para funciones de combate a la corrupción en el ámbito público.

- Competencias específicas de comprensión, análisis y aplicación en el ámbito de los derechos humanos, igualdad de género y no discriminación como elementos transversales a valorar en los asuntos que son de su competencia.

- Competencias específicas de comprensión, análisis, aplicación y dimensión de los principios rectores de la función, consistentes en disciplina, legalidad, profesionalismo, integridad, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y la habilidad de traducir estos principios a conductas personales y asertivas que se reflejen en su actuación.

- Competencias generales de comprensión, análisis y aplicación procesal adecuada de lineamientos, manuales, circulares y demás ordenamientos que establecen criterios administrativos relativos al desempeño de sus funciones, en apego a la legalidad, para brindar criterios objetivos e imparciales en las resoluciones que se emiten.

- Competencias específicas de análisis, aplicación y dimensión del Código de Ética, a partir de un perfil ético donde cada ente público, con la intervención y previa aprobación de su respectivo Órgano Interno de Control, debe emitir su Código de Conducta, para desempeñar sus funciones aplicando los principios rectores, valores y reglas de integridad, entendiendo que la ética pública inicia desde el ámbito personal.

III. Ética Pública e integridad para combatir la corrupción

Dado que la ética es esencial como una disciplina que permite reconocer

[4] De acuerdo a la taxonomía de ámbitos cognitivos BLOOM y MARZANO disponible en: [http://www.normalsuperior.com.mx/ens/files/evaluacion/VERBOS%20PARA%20TAXONOMIA%20DE%20MARZANO%20Y%20BLOOM.pdf], consultada en: 2019-10-14.

socialmente las conductas positivas de las negativas, la ética pública es la construcción colectiva de los criterios para realizar la función pública con el objetivo de producir resultados positivos para la sociedad a la cual se sirve.

La introyección de la ética en el servicio público es indispensable para dar congruencia a la idea de servicio a la colectividad, el "servidor público", sirve con su trabajo a la comunidad y por tanto sus acciones deben orientarse al "bien común".

> La ética pública puede entenderse como un proceso el que la colectividad y los individuos van generando las pautas de conducta y el carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano[5].

Siguiendo a BAUTISTA, la ética pública es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la implantación de valores que propician la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de las y los servidores públicos dentro de su función[6].

Para aplicar la ética pública, es deseable desarrollar institucionalmente como señala BAUTISTA[7] un perfil ético que genere congruencia entre la persona y la función. El perfil ético puede ser entendido como las cualidades éticas básicas que debe poseer la persona servidora pública[8]. Siguiendo las enseñanzas aristotélicas podríamos mencionar que 3 cualidades éticas son indispensables sin ser las únicas; "lealtad con la ley y con la institución", capacidad para desarrollar la función" y "virtud personal".

La ética pública, por tanto, asumida por el servidor público, posibilita desarrollar pautas de valoración individual a partir de dilemas y conflictos éticos que se presentan en situaciones donde el servidor público, discierne lo que es correcto y apegado a la ley y al bien común y ajusta su conducta para actuar acertadamente.

Por su parte, la integridad institucional, es la construcción de instituciones congruentes con la ética pública al desarrollar capacidad basada en un sistema que reduzca las oportunidades de un comportamiento

---

[5] VILLORIA MENDIETA, Manuel, *Ética pública y corrupción*, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid 2000, p. 19.

[6] BAUTISTA OSCAR, Diego, «Ética y administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos», *Revista de Administración Pública,* 144, Volumen LII, No. 3, INAP, México 2017, p. 13.

[7] *Ibídem*., p.42.

[8] El perfil ético debe desarrollarse complementado con un conjunto de indicadores verificables, aplicado idealmente a partir de las entrevistas de ingreso de las y los servidores públicos. N del A.

antiético y/o corrupto, la implementación de cultura ética y la corresponsabilidad de la población por sus acciones.

Según la OCDE, la integridad pública es esencial para combatir la corrupción por lo que «se refiere a la alineación consistente con el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público»[9].

La Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, ha trabajado el Código de Ética que establece los principios, valores y conductas que deben ser de observancia de las personas servidoras públicas, procurando reflejar los valores del servicio público.

Algunos de los principios de actuación que señala el Código de Ética son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, economía, disciplina, profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por mérito, eficacia, integridad y equidad.

En el rubro de los valores, se contemplan el interés público, respecto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, cooperación y liderazgo.

También, se señalan las reglas de integridad y ámbitos del servicio público, consistentes en la actuación pública y la difusión del Código de Conducta de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, para que tengan pleno conocimiento y dominio de este, las personas servidoras públicas.

«Algunos de los principios de actuación que señala el Código de Ética son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, economía, disciplina, profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por mérito, eficacia, integridad y equidad».

IV. La tecnología factor necesario para implementar el Sistema Anticorrupción

Entre las principales plataformas digitales con que cuenta la Ciudad de México, que deben integrarse digitalmente con el sistema anticorrupción podemos mencionar los siguientes sistemas ya existentes en la CDMX y su equivalencia funcional:

[9] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, París 2017, p. 3, disponible en: [http://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/], consultada en: 2019-10-23.

Sistemas Ciudad de México	Plataforma Sistema Nacional Anticorrupción
Declaración patrimonial, intereses, información fiscal y datos académicos.	Declaraciones patrimoniales y de intereses (Declaranet).
Denuncia Ciudadana.	Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDEC)
Consulta Electrónica de proveedores en incumplimiento contractual (CEPIC). Consulta electrónica de procedimientos administrativos.	Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados.
Prontuario Normativo	Normateca Federal.

Fuente: Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México

Estos sistemas se encuentran en proceso de compatibilización y homologación con la Plataforma Digital del Sistema Anticorrupción.

Actualmente, nos encontramos inmersos en el fortalecimiento e implementación de un sistema de denuncia ciudadana a través del sitio *web* de la Secretaría de la Contraloría General que permite la notificación y formalización de los procesos de denuncia, ya sea bajo esquema anónimo para casos especiales donde el denunciante tiene resistencia o miedo de realizar la denuncia, o bajo un esquema de denuncia normal enviando archivos.

Como la tendencia de implementación tecnológica es la utilización de canales de comunicación, nos encontramos elaborando procedimientos y protocolos específicos de denuncia directa al Secretario Contralor, a través de redes sociales como Twitter y WhatsApp.

Como resultado de la innovación en la implementación tecnológica digital, se tienen nuevos canales de comunicación digital, como por ejemplo las aplicaciones para teléfonos celulares. Actualmente, ya existe la aplicación "Denuncia ciudadana CDMX", misma que estamos en proceso de fortalecer con procedimientos específicos de retroalimentación al ciudadano/a y seguimiento.

Los anteriores desarrollos, permitirán ampliar nuestras capacidad y canales de información y fortalecer la actuación de la institución mediante la participación ciudadana.

V. El bienestar del factor humano como medio para combatir la corrupción

La necesidad de profesionalizar se explica en la forma de operar el Sistema Anticorrupción desde un punto de vista humanista, basado en considerar el elemento humano como central para propiciar la eficacia y eficiencia, cuidar el gasto público y al mismo tiempo, permitir el avance de las estructuras institucionales que componen al gobierno al coadyuvar a que, en el ámbito de su competencia,

se brinden servicios de calidad a la ciudadanía.

«De manera complementaria al combate a la corrupción y en el nivel de prácticas internas institucionales, se han implementado y formalizado políticas y acciones dirigidas a desarrollar un sentido de pertenencia de las personas con la institución; se reconoce actualmente la experiencia, grados y desarrollo logrado a partir del esfuerzo de profesionalización, se ha ponderado el mérito y se impulsan posiciones estratégicas de toma de decisión a quienes se desempeñan con integridad, ética y profesionalismo en el servicio público».

De manera complementaria al combate a la corrupción y en el nivel de prácticas internas institucionales, se han implementado y formalizado políticas y acciones dirigidas a desarrollar un sentido de pertenencia de las personas con la institución; se reconoce actualmente la experiencia, grados y desarrollo logrado a partir del esfuerzo de profesionalización, se ha ponderado el mérito y se impulsan posiciones estratégicas de toma de decisión a quienes se desempeñan con integridad, ética y profesionalismo en el servicio público.

Adicionalmente, la institución comenzará, como política transversal a instituir comités para el desarrollo y formalización de políticas de igualdad, incorporación de perspectiva de género en el trabajo institucional, compatibilidad trabajo-familia, políticas de flexibilidad laboral, inclusión y no discriminación.

También, es importante señalar que la conformación de la estructura organizacional de la Secretaría de la Contraloría General se encuentra en transformación y es central para el cumplimiento del combate a la corrupción. Trabajamos para desarrollar y consolidar un servicio profesional de carrera permanente de combate a la corrupción configurado con personas altamente especializadas en el tema que permita evitar la pérdida de talento y consolidar la experiencia y la capacidad institucional lograda en la Ciudad de México.

Estamos enfocados además a que la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, sea más incluyente dando apertura y acceso a mujeres y hombres con amplia experiencia en el sector público a partir de considerar que disciplinas diversas en las áreas de las ciencias sociales y la administración pública

pueden aportar al combate a la corrupción siempre y cuando se cumpla con criterios de idoneidad a partir de la definición del perfil puesto-función.

VI. Desarrollando capacidades y competencias necesarias para el combate a la corrupción. El proceso de fortalecimiento local

El servicio público en nuestro país, se ha transformado a partir de las reformas constitucionales que dan acceso al ciudadano a ejercer su derecho a saber, la transparencia y la rendición de cuentas, características inherentes de un gobierno abierto conllevan un cambio de paradigma en el sector público, que tiene aparejado un cambio en las competencias y herramientas que deben formar a las personas servidoras públicas para trabajar con eficiencia y eficacia para ofrecer a la ciudadanía un servicio de calidad.

Dado que el proceso de implementación del Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México se encuentra en su parte final, la Secretaría de la Contraloría General se prepara para esta nueva realidad. En este sentido, la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, (en adelante EAP) sectorizada a la Secretaría de la Contraloría General se convierte en una alianza para la coadyuvancia a la implementación del Sistema Anticorrupción local.

La EAP y la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad, realizan acciones para dar cumplimiento a los objetivos del Programa de Gobierno 2018-2024; durante 2019, y hasta el mes de septiembre estas acciones, están alineadas y agrupadas en cinco estrategias de profesionalización e investigación:

1. Honestidad en el ejercicio y control de recursos públicos;
2. Igualdad e inclusión para acceder a beneficios de programas públicos y en el trato entre servidores públicos y ciudadanía;
3. Acceso por mérito e igualitario a los puestos de la administración pública (Servicio Profesional de Carrera);
4. Especialización académica y reconocimiento a las buenas prácticas en la Administración Pública; e
5. Investigación aplicada a la atención de problemas públicos.

Los procesos de profesionalización incluyen cursos, diplomados y maestrías de asistencia obligatoria para contralores/as y auditores/as y estructura con la finalidad de crear una base de conocimientos actualizada en el área de especialidad.

Durante 2019, arrancó el proceso de certificación de los Titulares de los Órganos Internos de Control con la finalidad de validar por tres años que el perfil de los encargados de velar por

el buen actuar de los servidores públicos sea idóneo para desempeñar sus funciones, por lo que la certificación garantiza el poseer conocimiento amplio de la normatividad aplicable para la realización de sus actividades, ponderando la ética para combatir la corrupción.

La EAP, en el Programa de Trabajo 2019, impartirá la estrategia 1 denominada formación, consistente en un diplomado de inducción a la gestión pública y de la Ciudad; y siete cursos más de buenas prácticas, honestidad y ética pública, sistema nacional y local anticorrupción, innovación y normas profesionales de auditoría del sistema nacional de fiscalización, lo anterior, para la formación y evaluación de competencias de Titulares de Órganos Internos de Control, y evaluación de competencias del personal de auditoría.

Por lo anterior, la profesionalización es fundamental para alcanzar una gestión pública enfocada a dar resultados, contar con las capacidades necesarias para brindar un servicio público que permita a la ciudadanía el acceso a la transparencia y rendición de cuentas, teniendo certeza respecto a la idoneidad de quienes integramos la estructura gubernamental.

La Secretaría de la Contraloría General tiene gran expectativa en los resultados favorables que brinda la formación constante y la certificación de las y los servidores públicos que trabajan en la misma ya que es de suma importancia para un servicio público de calidad.

VII. Retos para la implementación del Sistema Anticorrupción

Recientemente, se discutió en un foro público titulado Sistemas Anticorrupción: "Retos perspectivas y experiencias[10]" las condiciones que enfrentamos en la Ciudad de México para la implementación del sistema desde una visión plural. En este foro se mencionaron algunos de los principales retos que tendrá que hacer frente el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México:

1. Impulsar una cultura de legalidad a partir de la regeneración de instituciones y de la sociedad misma que considere la coadyuvancia del ciudadano/a como uno de los ejes de actuación y control.
2. La aplicación de una estrategia de control preventivo y correctivo que permita elevar eficacia y eficiencia.
3. Que el combate a la corrupción se transforme en la mejora de servicios públicos para el ejercicio de los derechos de las personas.

[10] Información disponible en: [http://contraloria.cdmx.gob.mx/docs/foroSistemasAnticorrupcion-SCG.pdf], consultada en: 2019-10-14.

4. Lograr la incorporación de la austeridad como un medio para limitar derroches innecesarios en el gasto público sin que esto limite la eficacia de la institución.
5. Profesionalización de las personas servidoras públicas y capacitación de la red de Contraloría Ciudadana como acción preparatoria para implementar el sistema.
6. Implementar y fomentar la participación de la ciudadanía a través de la red de contraloría ciudadana como parte del esquema de control y supervisión mediante esquemas de contacto digital y vía redes sociales.

Desde nuestra óptica, además de los retos generales señalados, también se abarcan el fortalecimiento específico de los Órganos Internos de Control de la Ciudad de México a través de:

- Implementación de protocolos y procedimientos estandarizados para auditorías al desempeño en las entidades de la Ciudad de México.
- Homologación de esquemas e indicadores de reporte por materia.
- Fortalecimiento de las capacidades de investigación de los OIC a partir de la profesionalización y fortalecimiento de los perfiles de auditores y JUD[11].
- Desarrollo de procedimientos de acompañamiento y asesoramiento a las entidades en materia técnica anticorrupción.
- Desarrollo de herramientas automatizadas de análisis de riesgos.
- Alimentación de sistemas de información para el combate a la corrupción.
- Seguimiento digital de expedientes.

Desde la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México también esperamos implementar de manera centralizada y a corto plazo lo siguiente:

- Desarrollo de un servicio profesional de carrera para el combate a la corrupción.
- Desarrollo de un repositorio protegido y codificado de información documental.
- Es una aspiración y una meta de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, la digitalización total de los procesos administrativos internos que se llevan a cabo mediante la implementación de sistemas de flujos de trabajo, y un sistema de seguimiento de información para incrementar la automatización sin perder condiciones de protección de datos, seguridad y secrecía.

[11] Jefes/as de Unidad Departamental.

Conclusiones

El mayor reto que debemos asumir al implementar el Sistema Anticorrupción local es lograr de manera asertiva, que el combate decidido a la corrupción sea un medio para propiciar que las instituciones de la Ciudad de México brinden servicios públicos de calidad.

Los retos de implementación del sistema anticorrupción en el nivel local pasan por cinco ejes de fortalecimiento y preparación que permitirán la eficacia y eficiencia de las instituciones, estos son de manera resumida fortalecer capacidad institucional, simplificar procesos, reducir riesgos, fortalecer a las personas y fortalecer los sistemas digitales y de automatización.

La aplicación de valores y ética pública, pasan por modificar incentivos, desarrollar cultura institucional y social de cero tolerancia a la corrupción, y aplicar la ética pública al trabajo diario favoreciendo a la ciudadanía.

Un reto que debe asumirse a la par de la operación cotidiana es el esfuerzo de fortalecer y simplificar los procesos internos de la Secretaría de la Contraloría con la aplicación de buenas prácticas para el combate a la corrupción y apoyándose en la observancia de los principios rectores del servicio pública y la utilización de tecnología.

La Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, tiene como objetivo que las personas servidoras públicas se desarrollen y sumen al cambio para lograr la implementación de un servicio público de combate a la corrupción honesto y de calidad, que cuente con los mejores perfiles académicos y profesionales para desempeñar sus funciones.

«Los retos de implementación del sistema anticorrupción en el nivel local pasan por cinco ejes de fortalecimiento y preparación que permitirán la eficacia y eficiencia de las instituciones, estos son de manera resumida fortalecer capacidad institucional, simplificar procesos, reducir riesgos, fortalecer a las personas y fortalecer los sistemas digitales y de automatización».

Un reto que asumir a partir de fortalecer el sentido de pertenencia con la institución pasa por colocar los incentivos en los puntos correctos para el servicio público; visibilizar y premiar las conductas éticas y correctas de ciudadanos/as y personas servidoras públicas, reconocer al servidor público trabajador y comprometido y desarrollar la idea de

que el servicio público es una oportunidad y privilegio y no una prerrogativa patrimonial o personal.

En este sentido, combatir la corrupción es el fin, el medio para lograrlo es fortalecer a la institución, articularla con otras entidades fiscalizadoras y mejorar su capacidad; desde la Secretaría de la Contraloría de la Ciudad de México, se impulsa la mejora gubernamental, innovación, transparencia e integridad en el servicio público en el marco del Sistema local Anticorrupción.

Fuentes consultadas

Bibliografía

BAUTISTA OSCAR, Diego, «Ética y administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos», *Revista de Administración Pública*, 144, Volumen LII, No. 3, INAP, México 2017.

VILLORIA MENDIETA, Manuel, *Ética pública y corrupción*, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid 2000.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, París 2017, disponible en: [http://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/], consultada en: 2019-10-23.