



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE
HIDALGO**

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

**“PROPUESTAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN PARA EL MUNICIPIO DE
MORELIA ACORDE AL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN”**

TESIS

**PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO CON OPCIÓN
TERMINAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

PRESENTA:

LIC. ALEJANDRA LIZET SÁNCHEZ ESPINOZA

DIRECTORA DE TESIS

DRA. EN DERECHO CELIA AMÉRICA NIETO DEL VALLE



AGRADECIMIENTOS

Agradezco a nuestra casa de estudios, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, así como a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales bajo la dirección del Dr. Francisco Ramos Quiroz, por su compromiso para tener posgrados de excelencia académica, por su apertura al crecimiento profesional de ya varias generaciones, infinitas gracias por tanto aprendizaje.

Gracias a Dios, por darme la oportunidad de concluir mis estudios de maestría en derecho, sin duda alguna fue un gran esfuerzo, gracias por todos los retos y cosas buenas que se cruzaron en mi camino, aunque hubo algunas dificultades siempre me sentí fortalecida e impulsada en seguir adelante y concluir este grado.

Agradezco el apoyo en amplio sentido de mi madre Lucía Espinosa Flores por guiarme siempre por buen camino, por su apoyo incondicional en todo momento, por su paciencia, por los valores y educación que hasta ahora me han forjado como profesionista y como persona.

Gracias a mis compañeros, amigos y profesores. A mis compañeros de clase que con su participación y pluralidad dignificaron el aula, aportando su punto de vista que enriqueció cada una de las clases donde aprendimos juntos, vivimos experiencias únicas e irrepetibles, me llevo un grato recuerdo. A mis amigos de maestría Gonzalo Alfredo Rosas García, Esmeralda García Barajas, Vanesa Chávez Zarate. Alfredo eres un gran ser humano, gracias por esa buena vibra que siempre me ayuda a recargar pilas y energía positiva, gracias por ser y estar siempre en todo momento. Esme y Vane gracias chicas por su amistad, por su dedicación y empeño aún en momentos de estrés académico, por su compromiso, por las alegrías, nervios y demás, por apoyarnos mutuamente e impulsarnos a terminar el grado de maestría.

Con el más grande respeto y agradecimiento reconozco el profesionalismo y dedicación de todos y cada uno de los profesores que me dieron clase, gracias por compartir su conocimiento con el cual enriquecí mi perfil académico que me ayudara

a ser una mejor profesionista. De igual manera quiero agradecer a mi asesora de tesis la Dra. Celia América Nieto del Valle por su paciencia y valiosas aportaciones para poder concluir mi tesis de maestría.

ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS	VI
ÍNDICE DE GRÁFICAS	VIII
RESUMEN	IX
ABSTRACT	X
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO PRIMERO	FUNCIÓN PÚBLICA
Y CORRUPCIÓN.....	16
1.1. Función pública.....	16
1.2. Corrupción	19
1.3. Ética pública.....	29
1.4. Transparencia y rendición de cuentas.....	34
1.5. Gobierno abierto	44
CAPÍTULO SEGUNDO	SISTEMA ESTATAL
ANTICORRUPCIÓN.....	52
2.1. Impunidad y Percepción de la corrupción.....	52
2.2 Contexto en el que surge el Sistema Nacional Anticorrupción	67
2.3 Estructura y marco legal del Sistema Estatal Anticorrupción	75
2.4 Faltas administrativas y actos de corrupción en la legislación del Estado de Michoacán.....	82
CAPÍTULO TERCERO	SISTEMAS
LOCALES ANTICORRUPCIÓN Y LOS MUNICIPIOS	90
3.1. Municipio	90
3.1.1. Organización política	96
3.1.2. Administración pública municipal	99
3.2. Sistemas Locales Anticorrupción y los municipios.....	104

3.3. Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco y el municipio de Guadalajara.....	108
3.4 Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios.....	112
CAPÍTULO CUARTO	PROPUESTAS DE
COMBATE A LA CORRUPCIÓN PARA EL MUNICIPIO DE MORELIA	119
4.1. Diagnóstico de las áreas con riesgo de corrupción del municipio de Morelia	119
4.2 Cambio de enfoque para el combate a la corrupción desde los municipios	131
4.3. Propuestas de combate a la corrupción para el Municipio de Morelia acorde al Sistema Estatal Anticorrupción.....	138
CONCLUSIONES.....	143
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	148

ABREVIATURAS

AGN	Archivo General de la Nación
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPEMO	Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
IGI	Índice Global de Impunidad
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la información pública
LSAEMM	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios
LSEAEJ	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SEAJAL	Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNT	Sistema Nacional de Transparencia
SFP	Secretaría de la Función Pública
TI	Transparencia Internacional

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Principios de la Alianza para el gobierno.....	46
Gráfica 2. Porcentaje de la población de 18 años y más que fue víctima de la corrupción y no denunció ante alguna autoridad 2019	54
Gráfica 3. Barómetros globales de corrupción 2017 y 2019.....	59
Gráfica 4. Actos de corrupción en diversos trámites municipales, 2017-2019.....	61
Gráfica 5. Prevalencia de la corrupción 2019.....	62
Gráfica 6. Nivel de percepción de confianza de la sociedad en las instituciones 2019	63
Gráfica 7. Porcentaje de corrupción por entidad federativa 2019.....	64
Gráfica 8. Municipios del Estado de México que cuentan con Sistema Municipal Anticorrupción.....	116
Gráfica 9. Estructura de la Contraloría Municipal.....	127
Gráfica 10. Presupuesto asignado a las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Locales Anticorrupción en diversos municipios.....	134

RESUMEN

El Sistema Nacional Anticorrupción acorde a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la instancia de coordinación entre diversas Instituciones para combatir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción. A 6 seis años de su implementación en el año 2015, este Sistema ha tenido diversos problemas para consolidarse. Ante esta situación los Sistemas Locales Anticorrupción en México, han adoptado diferentes medidas para mitigar este tipo de acciones, lo anterior, abre una ventana de oportunidad para fortalecer el combate a la corrupción en el ámbito local. El Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán contempla la inclusión de los municipios en materia de combate a la corrupción. El Estado de Michoacán se encuentra dentro de la media nacional con los Estados con mayor prevalencia de la corrupción. El municipio de Morelia puede lograr un importante precedente en materia de combate a la corrupción, adoptando una serie de medidas que acompañadas de políticas públicas eficaces e impulso al gobierno digital disminuyan este tipo de prácticas en diversos trámites o servicios. Lo que se propone es un cambio de enfoque que incida de manera transversal en la administración pública municipal y dé como resultado mayor confianza ciudadana en la autoridad municipal del ayuntamiento de Morelia.

Palabras clave. Administración Pública Municipal, Corrupción, Municipio, Sistemas Anticorrupción, Transparencia.

ABSTRACT

The National Anti-Corruption System is the instance of coordination between various Institutions to combat, investigate and punish acts and / or acts of corruption, however, this System has had various problems to consolidate. Given this situation, the Local Anticorruption Systems in Mexico have adopted different measures to mitigate this type of actions, which opens a window of opportunity to strengthen the fight against corruption at the local level. The State Anticorruption System of the State of Michoacán contemplates the inclusion of municipalities in matters of fighting corruption. The State of Michoacán is within the national average with the States with the highest prevalence of corruption. The municipality of Morelia can achieve an important precedent in the fight against corruption, adopting a series of measures that, accompanied by effective public policies and the promotion of digital government, reduce this type of practice in various procedures or services. What is proposed is a change in approach that affects the municipal public administration in a transversal manner and results in greater citizen trust in the municipal authority of the Morelia city council.

Key words. Municipal Public Administration, Corruption, Municipality, anti-corruption systems, Transparency.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación denominada “Propuestas de combate a la corrupción para el municipio de Morelia acorde al Sistema Estatal Anticorrupción”, surge de la necesidad de acompañar al marco legal establecido en materia anticorrupción en el Estado de Michoacán, de acciones que pueden incidir de manera positiva para combatir la corrupción en los municipios, tomando como referencia el municipio de Morelia. El municipio de Morelia al ser la capital del Estado de Michoacán, influye en muchas ocasiones en los demás municipios del Estado.

En México se han firmado diversos Tratados Internacionales en materia de combate a la corrupción, además de haber realizado algunos esfuerzos para mitigar este problema tan complejo en años pasados. El Sistema Nacional Anticorrupción surge en el año 2015, con la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo este la instancia de coordinación entre instituciones y órdenes de gobierno competentes en prevenir, investigar y sancionar los actos y/o hechos de corrupción. La reforma referida, mandato a las legislaturas de los Estados a reformar y adecuar su legislación e instituciones acorde a este nuevo paradigma de combate a la corrupción. En atención a lo anterior, el Estado de Michoacán en el año 2017, realizó las adecuaciones necesarias para armonizar su legislación surgiendo así el Sistema Estatal Anticorrupción.

Actualmente se cuenta con un marco legal tanto del Sistema Nacional como Estatal Anticorrupción, sin embargo, han existido una serie de complicaciones para consolidarse y ser la herramienta de combate a la corrupción que en un principio se planteó. El objetivo general de esta investigación fue proponer mejoras para el combate a la corrupción para fortalecer la administración pública del Ayuntamiento de Morelia acorde al Sistema Estatal Anticorrupción.

La interrogante que se indaga, fue en relación a la reducción de la corrupción, ¿cómo se podría fortalecer la administración pública municipal, al implementar propuestas para su combate con un sistema similar, igual o distinto al sistema estatal o el nacional anticorrupción? Ante esta interrogante la hipótesis planteada

fue: Implementar propuestas de combate a la corrupción con un esquema similar pero no igual al sistema estatal anticorrupción o el nacional, podría fortalecer la administración pública municipal, siempre y cuando este sistema se desarrolle a través de una política pública que refuerce la confianza en la ciudadanía, mejore la calidad de los servicios que presta, se transparente el uso de los recursos públicos, se creen reglamentos anticorrupción, se capacite a los servidores públicos y se generen a su vez datos estadísticos.

La tipología de la investigación fue jurídica-descriptiva, comparativa y propositiva. Fue jurídica descriptiva porque se utilizó el análisis para explicar el problema de la corrupción, sus diversas definiciones, la manera en cómo se puede medir, así como sugerencias de alternativas para su reducción. La indagación fue comparativa ya que se aplicó el método comparativo, para encontrar semejanzas y diferencias del Sistema Estatal Anticorrupción en el Estado de Michoacán con otros sistemas anticorrupción estatales, y determinar si resulta viable o no proponer algunas medidas similares para el Municipio de Morelia. Fue propositiva porque busco dar opciones para fortalecer el combate a la corrupción, reducir las dificultades que el Sistema Nacional Anticorrupción ha tenido para consolidarse y después replicarse a nivel municipal o estatal, buscando un cambio de enfoque y el fortalecimiento desde el ámbito municipal para la lucha contra la corrupción.

El método analítico y sintético se aplicaron en toda la investigación, y especialmente en relación a los antecedentes del sistema anticorrupción y el municipio. Se recurrió a la técnica documental, necesaria para recopilar información de todo tipo que permitió cumplir con los objetivos general y específicos determinados. Para poder interpretar las normas jurídicas se utilizó el método de interpretación gramatical, buscando estudiar la reglamentación para ver los avances o retrocesos en la administración pública municipal a través de buenas prácticas identificadas que sirvieron de experiencia en el tema.

Las políticas públicas constituyen un elemento fundamental para resolver problemas públicos, en el tema en cuestión y en el caso del municipio de Morelia, este trabajo de investigación plantea algunas alternativas de solución a este

conflicto. En tal sentido, se proponen una serie de acciones encaminadas al fortalecimiento de la administración para el combate a la corrupción, ante la debilidad del sistema estatal anticorrupción y la falta de una estrategia adecuada de interacción con las administraciones municipales.

Para llevar la investigación al objetivo planteado se desarrollaron cuatro capítulos:

En el capítulo primero se abordaron algunos conceptos básicos comenzando por definir qué es la función pública acorde con diversos autores, además de determinar quiénes son considerados servidores públicos conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Algo de primordial importancia es tratar de definir el concepto de corrupción debido a que no existe una definición universal de este problema, sin embargo, sus formas de manifestación son diversas afectando el entorno en diferentes aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, entre otros. La corrupción al ser una conducta arraigada en México tiene altos costos, por lo que, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), al año 2019 el costo total de la corrupción en México, derivado de la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos fue de 12,770 millones de pesos. De igual manera se abordan los elementos de la ética, transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas como parte fundamental del combate a la corrupción.

Para resolver un problema es necesario medirlo, por lo anterior en el capítulo segundo se analizó el elemento de la impunidad en materia de corrupción y las diferentes razones por las cuales este tipo de conductas no se denuncian. Así mismo se examinan las diferentes maneras en cómo se mide la corrupción tanto a nivel internacional, con el Índice de Percepción de la Corrupción que realiza cada año Transparencia Internacional, como a nivel Local, con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, de esta manera se obtiene la información sobre la prevalencia de la corrupción en México y en el Estado de Michoacán. Una vez que se realizó el análisis de medición de la corrupción se desarrolló el contexto en el cual surge el Sistema Nacional Anticorrupción, los

tratados internacionales que México ha firmado en el tema de anticorrupción y lo que motivo a que surgiera este sistema cuyo principal objetivo es la coordinación de acciones entre diversas instituciones y órdenes de gobierno para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los actos de corrupción. En este mismo se realizó un estudio sobre la estructura y marco legal del Sistema Estatal Anticorrupción en el Estado de Michoacán, explicándose las faltas administrativas y los hechos de corrupción señalados en la legislación del Estado de Michoacán.

En el capítulo tercero se describió la estructura política y administrativa del municipio como una forma de organización muy peculiar que tiene el compromiso y la responsabilidad de proveer de los servicios públicos que señala la CPEUM a la ciudadanía. Es también, el primer contacto de un ciudadano con la administración por la naturaleza de los servicios que presta, en este sentido se analiza la administración pública del municipio de Morelia. En este capítulo también se hizo un análisis de la manera en cómo otros sistemas locales anticorrupción llevan a cabo el combate a la corrupción en sus municipios y la difícil tarea que para muchos de los municipios significa hacer frente a este nuevo esquema debido a las dificultades económicas, administrativas e incluso políticas de la mayoría de los municipios. Se toma como referencia al Estado de Jalisco y al Estado de México, el primero deja abierta la posibilidad de instaurar o no sistemas municipales anticorrupción en sus municipios, el segundo Estado obliga a sus municipios a instituir de manera obligatoria los sistemas municipales anticorrupción.

El capítulo cuarto es la parte fundamental de esta investigación debido a que se realizó un diagnóstico y análisis de las áreas con riesgo de corrupción dentro de la administración municipal, áreas con relevancia en relación a la corrupción en trámites y servicios municipales acorde a lo establecido por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de las áreas con riesgo de corrupción a nivel municipal como son: infracciones de tránsito, licencias de funcionamiento en especial los permisos de licencia de venta de alcohol, licencias de construcción, padrones de beneficiarios de programas sociales, licitaciones, adquisiciones, ejecución de los recursos de obra pública, designación del contralor, entre otros.

Finalmente se hacen algunas propuestas de combate a la corrupción para el municipio de Morelia para afrontar los retos que el Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción requieren hoy en día. Acorde a lo anterior, se proponen diferentes elementos que consisten en políticas públicas eficaces y acciones administrativas que permitan permear en la conciencia de quienes realizan algún trámite o servicio en la administración pública municipal del municipio de Morelia.

A lo largo de este trabajo de investigación se demostró que la corrupción tiene altos costos sociales, políticos y económicos. De igual manera se ha puntualizado que el Sistema Nacional Anticorrupción ha tenido una serie de problemas para consolidarse, es por ello que se propone una serie de mecanismos para evitar que la administración municipal adolezca de los mismos vicios que se quieren desterrar, aunque esta no ha escapado a este tipo de actos.

CAPÍTULO PRIMERO

FUNCIÓN PÚBLICA Y CORRUPCIÓN

Sumario. 1.1 Función pública. 1.2 Corrupción. 1.3 Ética pública. 1.4 Transparencia y rendición de cuentas. 1.5 Gobierno abierto.

1.1. Función pública

La función pública es muy importante pues de ella se derivan una serie de actos de gobierno en sus diferentes modalidades, los cuales inciden de manera transcendental en los ciudadanos.

El poder público, tiene la capacidad de imponer su voluntad a los destinatarios, es decir, a la población hacia la cuál va dirigida esa voluntad soberana del Estado en ejercicio de sus funciones, para lograr sus fines y objetivos.

Dentro de las funciones públicas que el Estado ejerce se encuentran la legislativa, jurisdiccional y administrativa. La función legislativa la llevan a cabo de manera formal los diputados y senadores a nivel federal, en tanto que a nivel estatal los congresos de los Estados. La función jurisdiccional es aquella realizada por el Poder Judicial mediante la interpretación de las normas jurídicas en los tribunales. Por su parte, la actividad administrativa se lleva a cabo de manera formal a través del Poder Ejecutivo que es representado por el Presidente de la República y su gabinete a nivel federal, mientras que a nivel estatal y municipal es llevada a cabo esta función por los gobernadores de los Estados y presidentes municipales respectivamente.

“Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado. Los órganos del poder son los diversos

personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder."¹

Existe distinción entre la función pública y el servicio público. La función pública es intransferible, el servicio público, está destinado a satisfacer las necesidades de carácter general o de interés público, entendiendo como público, aquello que beneficia a la comunidad, que es para todos. Los bienes públicos nos igualan a todos, en ellos no existe exclusión, no existe rivalidad, el consumo de cada persona haga no evita que las demás personas también lo consuman. Los servicios públicos en ocasiones, pueden ser proporcionados por medio del ámbito privado bajo ciertas circunstancias y con las normas y condiciones establecidas por el Estado. En relación al servicio público:

Entraña la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica dirigida a satisfacer una necesidad de carácter general, en la que cada quien pueda identificar su propia necesidad individual. ²

El servicio público tiene diferentes características en las cuales han coincidido varios autores, para ello Olivos Campos refiere las siguientes: 1.- Generalidad. Todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios públicos. 2.- Igualdad. Todos los ciudadanos tienen derecho a recibir el servicio en igualdad de condiciones. 3.- Regularidad. Se presta el servicio de forma regular de conformidad con las normas establecidas. 4.- Continuidad. Prohibición de abandonar el servicio público. 5.- Obligatoriedad. Se debe prestar a cualquiera que lo solicite y en el orden en que se presenten.

Las personas que realizan la actividad del Estado, a través de sus diferentes funciones e instituciones se han denominado servidores y funcionarios públicos. En

¹ Carre de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, 2ª. Ed., trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

² Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 7ª ed., México, Porrúa, 2016, <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Elderechoadministrativo.pdf>, p. 61.

relación a ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), define en el artículo 108 que los servidores públicos incluyen a:

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

De lo anterior se deduce que los servidores públicos son todas aquellas personas que prestan sus servicios al Estado ya sea que laboren en el Poder Judicial, Legislativo o Ejecutivo.

El servidor público tiene la característica de brindar un servicio de utilidad social, que no genera ganancias privadas más allá del salario que pueda recibir por su trabajo. Servidor público es quien, a consecuencia de la potestad que el Estado le confiere realiza una actividad del Estado de manera permanente, especial o general, siendo este término en sentido amplio, la categoría en donde se abarca a todas aquellas personas que realizan actividades del Estado de acuerdo a la definición constitucional.

De la expresión genérica de servidor público, se deducen 2 categorías: funcionarios y empleados públicos. Los empleados públicos son los ejecutores de órdenes que un superior jerárquico le ordena acorde a la legalidad y diversos principios que más adelante se mencionan. Por su parte funcionario público, es la persona a quien el Estado le concede cierta autoridad pública, con poder de decisión y mando, conferidos por la ley, ya sea por disposición legal, nombramiento o elección popular. El funcionario público ocupa grados superiores dentro de la estructura orgánica del gobierno y asume funciones de representatividad del órgano del cuál es titular, realizan actos de autoridad, tienen investidura especial, la legislación laboral los considera empleados de confianza, pueden ser revocados del

cargo, el ejercicio de sus funciones no es permanente, y sus funciones implican la voluntad estatal.

Respecto a lo anterior, varios autores han hecho la diferenciación entre empleado público y servidor público. “Al lado de los funcionarios públicos, existe un grupo de agentes necesarios para auxiliarlos en el ejercicio de sus facultades: los empleados. Pero unos y otros son intermediarios entre el Estado y los gobernados.”³

La noción de servidor público que refiere la constitución, incorpora dentro de su categoría no solo a los altos funcionarios públicos de los tres poderes públicos y niveles de gobierno, federal, local y municipal, sino también a los organismos constitucionales autónomos y en general a quienes desempeñen cualquier, empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

En el cumplimiento de sus atribuciones los servidores públicos deberán observar ciertos principios en su actuación, para ello la Ley General de Responsabilidades Administrativas refiere en el artículo 7, algunos principios que los servidores públicos deben observar como: “disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público”.

El referido artículo menciona además que las personas que desempeñen un cargo público deben conducirse con rectitud, satisfacer el interés superior y las necesidades colectivas, observar una conducta de servicio orientada al logro de resultados para lograr los fines del Estado, administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad sujetándose a la transparencia y rendición de cuentas, además de respetar y garantizar los derechos humanos.

1.2. Corrupción

La corrupción es conocida desde tiempos inmemoriales, el fenómeno de la corrupción hoy en día, es un tema de agenda internacional, por lo que para este trabajo de investigación existe un gran interés en su estudio y definición. Existen

³ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, 39° ed., Porrúa, 1999, p.131.

diversas teorías en torno a la definición de la corrupción ya que engloba numerosas conductas contrarias a la ley, que se practican a la sombra o de manera clandestina, por lo que resulta complejo emitir una sola definición acerca de los que es corrupción. Las personas identifican este término, algunas de sus formas de manifestación y características, pero no existe una única definición de los que es este fenómeno tan complejo, que comprende tanto el ámbito público como el privado.

La corrupción se encuentra presente en casi todas las acciones que de manera cotidiana se realizan, tal vez sin percibirlo hemos sido testigos de actos de esta naturaleza. Corrupción puede ser la adjudicación de una obra pública que hace cualquiera de los niveles de gobierno sin seguir las formalidades de ley.

Corrupción es también, la manera en como un agente de tránsito te pide dinero a cambio de no levantar una multa por una infracción de tránsito, el acto se da cuando aceptas dar dinero a cambio de que no levanten la multa; Corrupción es hacer que una empresa ofrezca dinero a una persona de un ente de gobierno, a cambio de no realizar el pago de derechos de un fraccionamiento conforme a la ley. Corrupción es que una universidad acepte dar un título a una persona que no ha cursado una carrera.

En fin, la corrupción es una multiplicidad de acciones en los que se involucran una diversidad de personas y factores que incluyen de manera frecuente el soborno, definido regularmente como el acto de dar dinero o regalos a alguien para conseguir algo de forma ilícita. El soborno es solo una de las formas de manifestación de la corrupción, los actos corruptos, abarcan desde casos sencillos como una infracción de tránsito, hasta casos donde se han visto involucradas las más altas esferas de poder público como es el caso de exgobernadores, senadores, diputados incluso jueces y magistrados, lo anterior, no escapa al sector privado ya que grandes empresas constructoras, o de otra índole han estado involucradas en casos de corrupción en diversas partes del mundo y de México.

Como se observa son diversas las maneras en cómo puede manifestarse este comportamiento. Sus efectos son lastimosamente contrarios al derecho y a la

ética. Uno de las maneras de identificar a la corrupción, es como un acto de condena moral que se traduce en perversión o degradación. Como consecuencia de lo anterior, en una sociedad moralmente corrupta, las relaciones sociales son dominadas por el interés personal. Desde el punto de vista moral, este fenómeno tiene su origen en la naturaleza humana, desde esta perspectiva la corrupción carece de valores éticos y morales por ello se realizan una serie de acciones y decisiones en las estructuras de cualquier sistema político o sociedad. Si se considera solo este punto de vista, las conductas corruptas quedarían dentro del ámbito interno.

Acorde a lo anterior, quien incurra en un acto de corrupción dentro de las normas morales, basado en creencias y valores, puede discernir entre lo correcto y lo incorrecto conforme a sus valores y creencias, quedando sin sanción en el mundo externo. Siendo importante entonces la sanción desde el punto de vista legal, ya que, siendo conductas contrarias a derecho, apartadas de la ley deben ser merecedoras de un castigo.

Sin embargo, es muy importante la escala de valores éticos y principios, ya que “toda definición de corrupción, en el fondo lucha por negociar una clasificación de comportamientos”⁴. Los valores éticos y morales son elementos importantes para combatir la corrupción, de ahí la importancia de tener un código de ética para conducir la conducta de los servidores públicos y la sociedad. Al carecer de valores y principios éticos en el servicio público se desencadena una serie de conductas que se traducen en faltas administrativas que van desde las no graves, hasta faltas muy graves que en ocasiones constituyen también delitos.

Como se ha señalado, la corrupción es un fenómeno que engloba diversas conductas que impactan de manera muy importante los espacios de la vida pública y privada, minando los espacios de institucionalidad, por lo que hoy en día se requiere orden. La corrupción es un reflejo de la decadencia de las instituciones. El catálogo de las acciones corruptas incluye el soborno, el chantaje, tráfico de

⁴ Blumenkron Escobar, Fernando, *Origen y funcionamiento del sistema nacional anticorrupción*, México, Flores, 2019, p. 3.

influencias, el nepotismo, la estafa, el dinero rápido, la malversación y mucho más. Aunque normalmente se piensa que la corrupción es una transgresión del gobierno o del sector público, naturalmente también participa el sector privado.

Es preciso dar algunas referencias de los intentos por definir corrupción. Para Gutiérrez González la corrupción es “un fenómeno complejo, pluridimensional, económico, obscuro, ilegal, inhumano, local pero proyectivo, es un proceso de poder, de mercado, con una dimensión psicológica y social”⁵. La corrupción parece estar presente en la mayoría de los sistemas políticos, y cada vez es más común. Las definiciones que han dado algunos autores acerca de la misma aluden a algunas de sus características. Las definiciones describen afectación a los recursos, bienes y servicios públicos, debido a que con su práctica se obtiene provecho de ellos.

Por su parte Transparencia Internacional (TI) define a la corrupción como el abuso del poder público para beneficio privado. Peter Schröder señala que la corrupción es “un trueque ventajoso para los involucrados, que se hace de manera oculta y voluntaria, que viola normas y en el cual al menos una de las personas involucradas abusa de una posición de poder o de confianza o de una facultad que se le atribuye en el sector público o en el privado”⁶.

La página electrónica de la Secretaría de la Función Pública refiere que la corrupción consiste en el abuso del poder para beneficio propio. La clasifica en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.

Corrupción a gran escala: La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común. *Actos de corrupción menores:* Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por

⁵ Gutiérrez González, Carlos Martín, *Impunidad y corrupción, las fuentes de la injusticia y la desigualdad en México*, México, Novum, 2016, p. 20.

⁶ Schröder, Peter, *Estrategias políticas*, traducción al español por Armando Centurión, México, FFN México, 2004, <http://www.hacer.org/pdf/PS1.pdf>, p. 298.

funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos. *Corrupción política*: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.⁷

De acuerdo con Ochoa Romero, la corrupción es:

un problema de la esfera pública y privada. Las ventajas que se generan entre corruptor y corrupto, así como las consecuencias que esta puede provocar en lo económico y en lo político, debilitan la confianza social en instituciones públicas y privadas.⁸

Por su parte Sandoval, hace referencia a la corrupción estructural y la define como “una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía”⁹.

De acuerdo con los anteriores autores en su intento por definir la corrupción podemos identificar ciertos elementos coincidentes: 1) Prácticas generalizadas en el sector público, aunque no son exclusivas de este sector de la sociedad, ya que también se da en el sector privado, 2) El uso de recursos, bienes y servicios públicos y 3) Aprovechamiento económico para fines personales.

⁷ Secretaría de la Función Pública, *Definición de Corrupción*, <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>, consulta 11 de febrero de 2019, 18:00 p.m.

⁸ Ochoa Romero, Roberto A., *Corrupción, significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución*, México, UNAM, 2017, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/37113>, p. 205.

⁹ Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural, poder, impunidad y voz ciudadana”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 78, núm. 1, 2016, <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/53484/47569>, pp. 119-152.

La corrupción no es sinónimo de servidores públicos, sería injusto etiquetar a todos los integrantes del servicio público como corruptos, sin embargo, el modelo institucional hace que esta práctica antijurídica se instale en todas las esferas de la burocracia. Desde el burócrata que se encuentra en el nivel más bajo, hasta los mandos superiores de la escala de jerarquías institucionales están propensos a cometer este tipo de actos debido a diferentes causas. Las causas de la corrupción son muy variadas. Algunas causas tienen relación con características culturales, sociales, ideológicas, económicas, institucionales, políticas, entre otras.

Los factores *económicos* son motivo de corrupción debido a la desigualdad que existe en México. Los “problemas económicos agudos refuerzan la mentalidad del arreglo por fuera del marco legal y el que ello sea factible, confirma en las personas el sentimiento de que la legalidad es más que un canal un obstáculo para vivir bien”¹⁰. Las causas económicas pueden ser un factor importante debido a que en diversas ocasiones existe una desigual distribución del ingreso, los salarios de la mayoría de los servidores públicos son bajos y esto puede influir en el hecho de llevar a cabo prácticas corruptas. Sin embargo, los elementos económicos no son determinantes ya que existen funcionarios de muy alto nivel sin necesidades económicas y aun así llevan a cabo malas prácticas y, por el contrario, existen servidores públicos con una manera modesta de vivir y rigen sus actuaciones de manera honesta conforme a la ley.

Los factores *Institucionales* o legales pueden ser otra de las causas que propicien prácticas corruptas, esto incluye por supuesto la impunidad, la cual se explica más adelante. La corrupción se puede originar en todos los sectores públicos, en los distintos niveles de gobierno y en los tres poderes. En el ámbito legislativo existen aún pocas sanciones para los servidores públicos a pesar de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en el año 2015. El cuál no se ha consolidado del todo, por lo que el Poder Judicial carece de elementos

¹⁰ Tomasini Bassols, Alejandro, *Reflexiones sobre la corrupción en México*, México, UNAM, 2003, p. 14.

para aplicar la ley, sancionar y castigar los actos de corrupción. Se cuenta para ello entre otros mecanismos con la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), como producto del SNA, el cual se aborda en el capítulo tres de esta investigación.

Por su parte el poder Ejecutivo es donde se encuentra la administración pública a mayor escala, debido a la multiplicidad de servicios que este poder tiene que otorgar a la ciudadanía. Las diferentes instituciones y en consecuencia la gran cantidad de personas que laboran ahí, hace que el aparato burocrático sea muy grande, por lo que resulta difícil controlar las acciones que cada uno de los integrantes de la burocracia realiza.

Los factores *políticos* también pueden ser otra de las causas de la corrupción. Debido al sistema de partidos, existen muchos intereses cuando una administración sale, el contexto cambia dependiendo del partido que se encuentra en el poder. Por ejemplo, si la administración saliente es del mismo partido que la administración entrante, entonces se aliaran unos y otros para no sacar a la luz pública algunas cosas que han hecho mal, si es el caso, aunque no necesariamente una administración debe ser señalada por actos de esta naturaleza. En cambio, si la administración saliente y la administración entrante corresponden a partidos distintos, la nueva administración tratará a toda costa, sacar a la luz pública actos corruptos si los existiere.

Lo anterior, hace que las reglas del juego cambien, de acuerdo al instituto político que se encuentra en el poder, así como a los acuerdos que aquel concreta con los demás partidos. En una situación así, es difícil que existan contrapesos, tanto a nivel federal como local, resultando que las iniciativas de reformas legales o acciones de gobierno en materia anticorrupción sean frenadas en las distintas cámaras o en los congresos locales, lo que hace más difícil el combate a la corrupción.

Otros factores que pueden incidir son los *sociales y culturales*, ciertos grupos sociales pretenden evadir la ley, existe una cierta tolerancia de la sociedad hacia la corrupción. Es importante la enseñanza de valores y principios éticos desde la familia, para aminorar las malas prácticas al momento en que una persona se topa con un acto de corrupción. Es más difícil que una persona con valores éticos realice actos corruptos, que una persona con carencia de valores éticos. Los valores contribuyen de manera positiva a tener una cultura de legalidad y honestidad, así como menos tolerancia a la corrupción.

La falta de transparencia de las acciones gubernamentales alimenta el ducto común de la cultura jurídico política de la sociedad en conjunto. El grado de desigualdad en México, no permite un equilibrio cultural que facilite la puesta en práctica de valores universales entre todos los miembros de la sociedad.

Existe un gran desinterés en la mayoría de las personas por los asuntos públicos. Concorre una sociedad mayoritaria caracterizada por el egoísmo individualista en la búsqueda permanente de la ventaja y beneficio personales a costa de los demás. De esta sociedad surge una gran cantidad de personas y servidores públicos que con esa cultura llegan a servirse de los demás ya sea en el ámbito público o privado, especialmente cuando ostentan el poder. Delia Ferreira Rubio, presidenta de TI refiere que, “es mucho más probable que la corrupción florezca donde las bases democráticas son débiles y como hemos visto en muchos países, donde los políticos antidemocráticos y populistas pueden usarla en su beneficio”¹¹.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2019, “el costo total de la corrupción en México derivado de la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos fue de 12,770

¹¹ Transparencia Internacional, *Índice de percepción de la corrupción*, <https://www.transparency.org/cpi2018>, consulta 10 de enero 2019, 18:00 p.m.

millones de pesos”¹². La corrupción es una conducta negativa que prevalece a nivel internacional, en el ámbito local, es uno de los principales problemas que aqueja a México, tiene ciertas peculiaridades, causas y costos. La manera en cómo se percibe tiene graves consecuencias además de que existe un alto grado de impunidad lo que hace más difícil combatirla.

La percepción de este fenómeno en México por parte de los ciudadanos es alta, México se encuentra dentro de los 20 países con servidores públicos más corruptos. En América latina, países como Chile y Uruguay que tienen un producto interno bruto (PIB) per cápita similar a México, se encuentran en mejores condiciones respecto al combate a la corrupción. Esta conducta afecta el desarrollo sostenible, la salud, la seguridad, la equidad y otros aspectos como la confianza, debido a que la percepción de prácticas ilegales dentro del gobierno genera desconfianza en las instituciones públicas. La ciudad de México es la que presenta mayor nivel de percepción de la corrupción en contraste con Querétaro en donde existe el menor nivel de percepción de la corrupción en el país.

Las instituciones en las que menos confían los ciudadanos son los Partidos Políticos, el Poder Legislativo, el Ejército, la Policía y el Poder Judicial. Sin embargo, la corrupción no es exclusiva del sector público, los ciudadanos también pueden ser corruptos, para que esta exista se requieren de ambas partes que lleven a cabo estas acciones, algunos ciudadanos y empresas carecen de la cultura de la legalidad. Para una empresa tanto la sobrerregulación como la ausencia de regulación pueden generar corrupción. La sobrerregulación tiene que ver con la tramitología, en base a ello una empresa puede sobornar para disminuir el tiempo de obtención de un permiso o trámite y en la ausencia de regulación se puede dar la discrecionalidad por parte del funcionario, siendo estas conductas en desapego al Estado de derecho y la falta de ética. A nivel internacional los empresarios de

¹² Expansión Política, *Tasas de actos de corrupción se incrementan durante primer año de AMLO*, <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/05/21/suben-tasas-de-actos-de-corrupcion-en-primer-ano-de-amlo>, 21 de mayo de 2020.

México son de los que más recurren al soborno a través de pagos extraoficiales a servidores públicos.

Algunos de los servicios públicos y tramites en donde existe mayor prevalencia de la corrupción son los relacionados con licencias de funcionamiento, pago de agua, predial, uso de suelo, pago de tenencia, licencia vehicular, licencia sanitaria, permiso para venta de alcohol, trámites ante el Ministerio Público, denuncias, entre otros.

En relación a la corrupción ciudadana la mayoría de la gente considera que entre sus familiares y vecinos existe menor corrupción en contraste con los empresarios y medios de comunicación ya que consideran que entre ellos existe mayor corrupción. En México existe mucha tolerancia a la corrupción, la mayoría de los mexicanos considera que los gobernantes no respetan la ley, lo cual trae consecuencias negativas para el Estado de derecho porque consideran que la ley no se respeta. En concordancia con lo antes señalado, no existe una cultura de denuncia, y existe una gran desconfianza en las instituciones de impartición de justicia, la ciudadanía percibe que denunciar no sirve de nada, algunos tienen miedo a represalias o no saben a dónde acudir.

La corrupción tiene altos costos económicos, políticos y sociales. Algunas empresas y ciudadanos tienen que destinar dinero para sobornar a ciertos funcionarios para que se resuelva algún trámite ante una instancia gubernamental. Lo anterior, repercute en la productividad de las empresas, la inversión, el desarrollo y el crecimiento, siendo la corrupción el factor que más inhibe el buen entorno de los negocios. Ante este tipo de conductas los individuos, las empresas y el gobierno interactúan económicamente perjudicando la competitividad de un país.

De acuerdo con datos del Banco de México, la corrupción en el país representa cerca del 9% del PIB. En esta cifra coinciden el Banco Mundial y Forbes quien además agrega que equivale al 80% de la recaudación de impuestos.

Sin duda uno de los costos más altos de la corrupción es la desconfianza del ciudadano en las instituciones, los ciudadanos consideran que para que exista

mayor democracia se debe combatir la corrupción, además de una clase política honesta y transparente, y aplicar la ley a todos por igual. En materia de combate a la corrupción, se deben atender todas sus vertientes y causas, para ello se requiere de un gran compromiso político que prevenga y castigue los actos de corrupción en todos los niveles.

1.3. Ética pública

El combate a la corrupción no solo es cuestión de medición y legislación sino de ética en la administración, lo que implica la formación de valores éticos que influyan sobre el actuar de las personas al momento de que se presente un posible acto de corrupción.

El significado del concepto de ética pública tiene dos elementos, por un lado, ¿qué es la ética?, y por otro lado ¿qué es público? Para ello, es preciso tratar de definir ambos conceptos y después un concepto de ética pública. La palabra ética proviene del griego *éthike*, un adjetivo que deriva del nombre *ethos*, cuyo sentido originario es lugar acostumbrado, la patria o morada donde se vive, el cual puede ser entendido como el lugar interior, la morada que el ser humano porta en sí mismo y de la cual se apropia a través de la educación y de su experiencia de vida. Aristóteles asocia el origen de la palabra ética también a *ethos* que significa costumbre o hábito. El *ethos* es el modo de ser que posee cada cual, y éste no es definido por la naturaleza sino por los hábitos que el hombre adquiere en su vida. El hábito es una disposición firme y estable para comportarse de un determinado modo.

La doctrina ética plantea una cualidad de comportamiento y se otorga características propias y específicas. En la época antigua Platón y Aristóteles, en el discurso que elaboran sobre la ética, ésta se configura politizada, ambas disciplinas parecen indisolubles, debido a que constituyen aspectos de la vida humana y su relación con la sociedad. El sistema ético y político de Platón es postulado en un gobierno de filósofos y los más sabios, para alcanzar el bien como máxima

aspiración ética, por medio de la virtud, sabiduría y justicia, pues el mayor mal que podría sufrir el hombre era la injusticia. La retórica como arte de la persuasión se debía divulgar bajo valores morales y políticos orientados al bien, la virtud, la verdad y la justicia.

Para Aristóteles, el Supremo Bien, que en la época actual es el bien común, tiene una gran importancia y refiere:

¿Acaso, entonces, el conocimiento de éste tiene una gran importancia para nuestra vida y alcanzaremos mejor lo que nos conviene? Si ello es así, habrá que intentar captar, cuál es este fin y a cuál de las ciencias o facultades pertenece. Parecería que pertenece a la más importante y a la directiva por excelencia, y es manifiesto que ésta es la Política, pues es ella la que ordena qué ciencias tiene que haber en las ciudades y cuáles debe aprender cada uno y hasta dónde¹³.

La ética no se ocupa de lo que hace el hombre, sino de la intención del obrar de éste, explica el comportamiento humano a partir de la virtud como vía para alcanzar la perfección del hombre y con base en estos lograr la felicidad, pues un hombre feliz es aquel que vive bien y obra bien, tiene una existencia dichosa y un comportamiento recto, y si el bien es aquello a lo que todas las cosas aspiran, es loable hacer el bien a un individuo en particular, pero más al pueblo en su conjunto, y a este cometido se orienta la atención tanto de la ética como de la política, cuando procuran la felicidad humana, que es la más bella placentera de todas las cosas.

Las referencias de Aristóteles tienen relevancia en la actualidad, ya que la política en gran medida lleva la administración pública y por ende la administración de los recursos públicos, de ahí la importancia de la formación de valores éticos para conducir de manera adecuada al bien común, que el interés general prevalezca sobre el interés particular en la actuación del servicio público.

¹³ Aristóteles, "Ética a Nicómaco", en Calvo Martínez, José Luis (comp.), *Clásicos de Grecia y Roma*, Madrid, Alianza editorial, 2005, p. 48.

Por su parte, Tomás de Aquino, refiere que la ética se hace teológica y jurídica. Es teológica al adecuarse a la visión del monoteísmo que sustenta la ley moral que se reduce al obrar humano que busca el verdadero bien que ha de realizar a plena conciencia conociendo su propia verdad, lo que alude a una moral que se apoya en la verdad de lo que el hombre es, “lo que constituye su proyecto para poder actuar, que en gran parte le ha sido dado por Dios”¹⁴. Este mismo autor señala que las leyes de los hombres obligan a conciencia, cuando son justas, cuando sirven al bien común, cuando no faltan el respeto a Dios y cuando no exceden la autoridad de los legisladores. De manera que si las leyes formuladas por los seres humanos, no satisfacen estas condiciones, son injustas y entonces no obligan a conciencia, solo existe obligación moral de cumplir estas leyes cuando las circunstancias así lo demandan a fin de impedir escándalos y disturbios.

Actualmente la ética se constituye como “una disciplina autónoma trata la autodeterminación y la autorresponsabilidad que cada individuo debe corresponder por sí mismo y que tiene por sustento los valores que se aceptan como válidos en una comunidad en un periodo determinado”¹⁵. En relación al concepto de qué es lo público, se hace referencia a lo conocido por todos, deriva etimológicamente del latín publicus. Aristóteles delimito lo público y lo privado. Estableció que lo público se encuentra en la existencia de una comunidad política y lo privada en contraste se encuentra en una comunidad doméstica, los cuales se valen de la economía para la obtención de bienes y medios de subsistencia que requieren la *polis* y la familia.

Para los romanos lo público es la res pública que significa cosa común, cosa de la comunidad. Distinguen lo público de lo privado, lo público comprende lo relacionado con el Estado de la república, mientras que lo privado concierne a la utilidad de los particulares. En la actualidad lo público es toda decisión y actividad del Estado. El Estado moderno, cuenta con una alta concentración de poder y funciones públicas debido a la cantidad de servicios públicos que presta, los cuales no resultan suficientes para satisfacer las demandas sociales. La centralización de

¹⁴ Aquino, Tomás de, *Tratado de la ley, tratado de la justicia, gobierno de los príncipes*, México, Porrúa, 2000, p. 30.

¹⁵ Olivós Campos, José René (coord.), *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2018, p. 381.

decisiones y recursos por parte del Estado han creado un monopolio de la fuerza pública. La ética pública se puede entender como:

El conjunto de valores y comportamientos responsables que son de la competencia e interés de diversos actores políticos, gubernamentales, privados, de las organizaciones sociales y de los ciudadanos en un ámbito institucional, que hacen factible el desarrollo de la sociedad, en donde se garantiza, prevalece y se ejerce la igualdad y libertad de todos como partes integrantes de la comunidad social ¹⁶.

Uno de los retos de las sociedades contemporáneas es reducir las conductas antiéticas en los gobiernos, ante la crisis de valores al interior de las instituciones públicas. Si un servidor público tiene valores éticos en su formación, es difícil que realice una conducta corrupta, en cambio si una persona que durante su experiencia de vida no ha sido formada en una escala de valores éticos, cuando llega a ser servidor público existe una mayor probabilidad de practicar acciones tocadas por diversos antivalores.

El incremento de la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas, se debe en gran medida a la falta de formación ética en el servicio público, provocando malos resultados en la gestión pública, que generan incumplimiento de objetivos y metas en los programas de gobierno, falta de eficiencia y eficacia en la resolución de las demandas ciudadanas y sobre todo falta de confianza en las instituciones por parte de la población.

La mayoría de los mecanismos de combate a la corrupción se encuentran manifestados a través de instrumentos externos como leyes, reglamentos, sistemas, sanciones, entre otros, pero existen muy pocas prácticas orientadas a combatir este problema desde el aspecto interno, orientado a la prevención de las conductas antijurídicas. La prevención es algo esencial se refiere a la esfera interna del individuo lo que rige su actuar, sus convicciones, sus pensamientos, la asimilación de valores que lo conducen y definen su actuar. Existe un descuido de

¹⁶ *Ibidem*, p.383.

la ética por parte de los gobiernos, lo que se traduce en inconformidad ciudadana por la poca capacidad que se tiene para resolver los asuntos de interés general, aunado a ello existe opacidad en diversos rubros o áreas de algunas administraciones.

La interiorización de los valores éticos y la conciencia de que el quehacer público es para la satisfacción del bien común, son elementos esenciales en la formación pública, la aplicación de la ética en el servicio público se traduce en transparencia, responsabilidad, espíritu de servicio, calidad del servicio, satisfacción y mejora de las necesidades públicas de los ciudadanos. Es preciso dejar de ver a la corrupción como algo normal y verla como una acción nociva para todos los sistemas de gobierno, erradicando conductas deshonestas, logrando que las cualidades morales aniden en los servidores públicos.

La ética pública constituye un elemento muy importante para el actuar de los servidores públicos, debe ser el imperativo de la formación de una conciencia moral de la vida política, económica y social, para que basada en ella sean posibles los consensos, compromisos y responsabilidades del poder público. El término ética está vinculado a principios, valores y actitudes para la convivencia en sociedad. En materia de combate a la corrupción, algunos gobiernos han manifestado su interés por disminuirla a través de varias acciones, una de ellas es la ética. El sentido ético es una nueva concepción de los asuntos gubernamentales, sustentado en valores para el buen funcionamiento del gobierno. Existen códigos de ética que prescriben reglas como factor primordial de la función pública con los que se pretende regular determinadas conductas que afectan los recursos públicos y el buen desempeño de las instituciones gubernamentales.

Los códigos de ética para las instituciones gubernamentales atacan solo a una parte de la cadena de la corrupción, la que se encuentra en el servicio público, sin embargo, los valores éticos son para todos los actores sociales. Dentro de los actores sociales se encuentran individuos en lo personal, empresarios, grupos sociales, medios de comunicación, sindicatos, entre otros, que también incurren en acciones carentes de valores éticos, en su interacción con las instituciones

gubernamentales. Estos actores efectúan cierto tipo de conductas por varias razones entre ellas porque requieren resultados pronto de la función pública, requieren beneficios sobre asuntos que son de su interés y cometen sobornos u otro tipo de ofrecimientos a los servidores públicos.

Cada individuo en la sociedad tiene su propia responsabilidad moral, por lo que el perfil de una ética pública es más amplio, va más allá del sentido unilateral de la moralidad de los servidores públicos. Los valores éticos son importantes para la vida pública evitan la irresponsabilidad, la negligencia, el favoritismo e inequidad. La formación de una ética pública va más allá de los gobiernos, los actores sociales mencionados tienen corresponsabilidad como miembros de una comunidad, los valores universales como la justicia, la equidad, la transparencia y la responsabilidad en la actuación pública son el equilibrio de toda sociedad para entender los intereses públicos diversos.

1.4. Transparencia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas al igual que la transparencia y el derecho de acceso a la información pública son pilares para el combate a la corrupción. La palabra anglosajona *accountability* significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo, ser responsable ante alguien de algo, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas. *Accountability*, de acuerdo con Thomas Birkland, carece de un término directo en la lengua española, su acepción corresponde a “rendición de cuentas”, sin lograrse propiamente una traducción exacta.

La rendición de cuentas es un proceso que implica replantear la relación entre el Estado y la sociedad y no solo dar a conocer información contable, los servidores públicos deben explicar y justificar las acciones de gobierno. Para Aguilar la rendición de cuentas es “la obligación de los funcionarios de responder por lo que

hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes públicos”¹⁷.

El proceso de rendir cuentas tiene que ver con el compromiso de los sujetos obligados de responder por sus acciones, esto implica el derecho de los ciudadanos de sancionar a los funcionarios en caso de que no cuenten con los resultados exigidos o que sus acciones vayan contrarias a la ley. Los funcionarios al recibir recursos públicos deben proporcionar información a la ciudadanía sobre su actuar, su desempeño y sus planes de acción en el ámbito de su competencia.

Rendir cuentas es un diálogo constructivo entre la sociedad y sus gobernantes, es una oportunidad para recibir retroalimentación de la comunidad y actores institucionales, una manera de explicar los logros y dificultades que tienen los órganos de gobierno en su actuar, la obligación de informar para hacer balances de logros y retos. Es la manera en que la sociedad ejerce un control sobre el ejercicio del poder público. Por lo que cualquier institución que ejerza recursos públicos es responsable de llevar a cabo un proceso de rendición de cuentas y explicar sus actos.

El Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) establece tres tipos de rendición de cuentas: diagonal, horizontal y vertical. La rendición de cuentas *diagonal* tiene que ver con la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas, elaboración de presupuestos, supervisión de obras públicas, control de gastos entre otros, con la intención de conseguir cierto control sobre las acciones del Estado. La rendición *horizontal* se refiere a la fiscalización y supervisión que organismos gubernamentales facultados para ello realizan sobre las acciones de funcionarios públicos de gobierno, ejerciendo restricciones, controles y sanciones cuando es necesario en caso de conductas indebidas. La rendición de cuentas *vertical*

¹⁷ Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia*, México, Cuadernos de transparencia, Instituto Federal de acceso a la información, 2008, http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Cuaderno%20transparencia/cuadernillo10.pdf, p. 29.

responsabiliza a los funcionarios públicos ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones.

“Los componentes de la rendición de cuentas son la transparencia a través del derecho de acceso a la información, la participación ciudadana, la sanción y la fiscalización”¹⁸. La transparencia a través de la consulta de la información que por mandato legal deben de publicar las instituciones a través de sitios web y plataformas digitales, la transparencia es derivada del derecho de acceso a la información contemplado en el art. 6° constitucional. Este derecho se ejerce mediante la presentación de solicitudes de acceso a la información pública tanto por vía electrónica o de manera presencial.

Otro componente de la rendición de cuentas es la participación ciudadana, la sociedad constituye elemento muy importante para la rendición de cuentas, son actores que tienen derecho de estar informados y participar de manera activa en el proceso de acciones de gobierno como políticas públicas, y el proceso de rendición de cuentas genera confianza entre la ciudadanía y gobierno. El rol de la sociedad y la participación ciudadana se explica con mayor amplitud más adelante en este trabajo de investigación.

La fiscalización y la sanción son otros componentes de la rendición de cuentas. La fiscalización consiste en revisar y comprobar que el dinero público otorgado a las dependencias y entidades del gobierno sea utilizado de forma correcta, eficiente, con honradez, además de cumplir con las leyes y regulaciones. Por su parte las sanciones son las que se imponen ante el incumplimiento del deber público, existen dos tipos de sanciones de acuerdo con el tipo de falta siendo estas las sanciones graves y las no graves las cuales se encuentran establecidas en la ley de responsabilidades administrativas.

La actuación transparente de los representantes se ha convertido en un mecanismo sólido para materializar la rendición de cuentas. El control, la

¹⁸ Comisión de Rendición de Cuentas del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *El ABC de la Rendición de cuentas*, http://snt.org.mx/images/publicaciones/abc_rendicioncuentas.pdf, pp.12-13.

fiscalización y la transparencia son los instrumentos más comunes para hacer efectiva la rendición de cuentas. El control, la fiscalización y la transparencia son mecanismos que se usan para hacer efectiva la rendición de cuentas. Los mecanismos de rendición de cuentas mejoran el quehacer público e inciden en la mejora institucional. Una vez precisado el significado de la rendición de cuentas, es importante profundizar sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información como elementos necesarios para una buena rendición de cuentas.

El marco constitucional de la transparencia como parte de la rendición de cuentas se encuentra en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo señala que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información pública de manera plural y oportuna. Para el acceso a la información, las instituciones públicas en sus respectivos ámbitos de competencia, se regirán por las bases y principios establecidos en la constitución y las leyes secundarias en la materia. La fracción I del artículo 6° constitucional establece que:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

La ley reglamentaria del artículo 6° constitucional es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), su objeto es establecer los principios, bases y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la

información en posesión de las instituciones públicas, sindicatos, fideicomisos, partidos políticos, entidades públicas autónomas o cualquier persona física o moral que ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en cualquiera de sus niveles. Las entidades públicas mencionadas anteriormente, son sujetos obligados para brindar la información pública que posean en los términos de ley. El artículo 8° de la LGTAIP define la transparencia como: “Obligación de los Organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen”.

El acceso a la información pública es un derecho humano que se encuentra garantizado en la constitución, este derecho comprende solicitar, investigar difundir, buscar y recibir información generada por los sujetos obligados. La información en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezca la ley, los tratados internacionales de los que México forme parte, así como la normatividad aplicable en sus respectivas competencias.

La información pública es considerada como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por la ley. La LGTAIP señala en el artículo 3° fracción XII, que la información de interés público es “aquella que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados”.

Como se observa la transparencia es un principio, este principio trae aparejado el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública. En el Estado de Michoacán, este derecho se encuentra contemplado en el artículo 8° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en la cual se establece que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información. La ley reglamentaria de este artículo, es la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el periódico oficial del Estado el 18 de mayo de 2016.

El Reglamento de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del municipio de Morelia establece en su artículo 2° fracción I, que el acceso a la información:

Consiste en solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir cualquier información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de la administración municipal y constituye una garantía individual consagrada en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y encuentra su correlativo en el artículo 8° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Las anteriores concepciones establecidas en la constitución, leyes y reglamentos permiten diferenciar la transparencia y el derecho a la información. La transparencia no es un derecho sino un deber del sujeto obligado, para poner a disposición la información pública de cualquier institución federal, estatal o municipal que tiene la obligatoriedad de dar visibilidad a la información pública que posea conforme a las normas jurídicas establecidas, para que las personas puedan hacer uso de ella. “La transparencia alude al deber ser en que se encuentra el sujeto obligado, es una garantía normativa e institucional para imprimir la eficacia al derecho de acceso a la información pública”¹⁹.

El derecho de acceso a la información pública es considerado un derecho humano en los sistemas jurídicos actuales, lo anterior, debido a los deterioros de las instituciones públicas que se manifiestan en corrupción. Así mismo la opacidad, la poca transparencia y rendición de cuentas en las actuaciones de los que se encuentran al frente del servicio público en las instituciones gubernamentales, hacen posible el surgimiento de este derecho universal de los ciudadanos respecto a la actuación de los gobernantes.

El derecho de acceso a la información acorde a la ley, es considerado como una prerrogativa de las personas de acceder a información no solo de entidades

¹⁹ Villanueva, Ernesto, “Acceso a la información y transparencia”, *Diccionario de derecho de la información*, México, Jus, Instituto federal de acceso a la información, 2010, p. 42.

públicas, sino el acceso a cualquier fuente de información que sea de interés de las personas, cuyos únicos límites se presentan cuando se protegen intereses de los particulares, su vida privada, cuando se trata de la moral, el interés público o la seguridad nacional.

Nava, refiere que el derecho de acceso a la información pública:

Se reduce a los preceptos normativos constitucionales, mecanismos procedimientos, órganos de supervisión y coacción que permitan el pleno ejercicio de esta libertad pública por todas las personas; no al discurso de autocomplacencia normativa que hace jactarse a los gobernantes de contar con un mecanismo normativo a la vez que lo incumplen de forma sistemática²⁰.

Para este autor este derecho es la posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, a los documentos elaborados por las instituciones de gobierno que documentan y justifican sus acciones.

Los órganos garantes para el derecho de acceso a la información son aquellos con autonomía constitucional especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales en términos de los artículos 6, 116, fracción VIII y 122 de la CPEUM. Estos órganos garantes para el derecho de acceso a la información que establece la carta magna en los mencionados artículos son: El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los Institutos de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de cada una de las entidades federativas y de la ciudad de México.

Los sujetos obligados deberán contar con un portal de transparencia para informar a los ciudadanos sobre sus actividades y brindar la información pública que posean en los términos de ley. Los organismos garantes deberán actuar bajo los

²⁰ Nava Gomar, Salvador O., "El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización", en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, 2006, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2251/6.pdf>, p. 55.

principios de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia.

Derivado de la reforma constitucional en el año 2014, se aprobaron diversas leyes a nivel nacional: LGTAIP, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Una parte que destaca de la LGTAIP es la creación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), mediante el cual la coordinación de todos los órganos garantes de las entidades federativas estará a cargo del órgano garante federal. Este sistema es la estructura que articula a las diferentes partes o actores involucrados con el tema en todo el país, ya que incluye al conjunto de los organismos garantes que, siendo todos autónomos, pueden poner en práctica una política de transparencia.

El SNT se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas en México. El SNT se conforma por: el INAI, los 32 organismos garantes del acceso a la información y protección de datos personales de cada una de las entidades federativas de nuestro país, la Auditoría superior de la federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el INEGI.

Rafael Martínez comenta que la interacción entre gobierno y ciudadanía se da a través de cuatro tipos de transparencia: transparencia reactiva, transparencia activa, transparencia focalizada y transparencia proactiva.

La transparencia *reactiva* es cuando las personas solicitan información de las instituciones, que son los sujetos obligados descritos con anterioridad. Para responder a estas solicitudes las autoridades tienen un plazo para entregar la información al solicitante haciéndolo por diferentes medios, en caso de que la entidad de gobierno se rehusó a entregar la información requerida el solicitante puede apelar la decisión recurriendo al órgano garante que es el INAI. Si persiste la negativa por parte del órgano de gobierno hay sanciones previstas de índole administrativa para castigar a los funcionarios que obstaculizan la entrega de

información. Este tipo de transparencia es conocida también como transparencia pasiva ya que denota la obligación a que debe someterse el Estado para brindar a los ciudadanos que lo requieran el acceso oportuno a la información que obre en su poder, salvo que medie razón legal para justificar la reserva de cierto tipo de información cuya revelación perjudique el cumplimiento de una función pública.

La transparencia *activa* se refiere a la obligación que tienen los sujetos obligados del gobierno de publicar y mantener actualizada la información de sus instituciones. Esta información debe estar disponible de manera permanente para los ciudadanos para que puedan conocer lo que se hace, participar en los asuntos públicos y vigilar el comportamiento de las autoridades. La información debe ser de fácil acceso y entendible a todos para que pueda existir una evaluación social al desempeño del gobierno. La información que esté disponible en las plataformas digitales de las entidades de gobierno, debe contener lo establecido por el artículo 70 de la LGTAIP. Estos datos son las funciones y actividades que realiza, el marco legal, objetivos, indicadores de gestión, presupuesto, atención al público, organigrama, entre otros. Los órganos garantes evalúan regularmente a los sujetos obligados para saber si están cumpliendo adecuadamente con lo que la ley obliga.

La transparencia *focalizada* es la publicación de información específica, sin necesidad de que la ciudadanía lo solicite, lo anterior para satisfacer la demanda de conocimientos que grupos limitados de personas o empresas tienen respecto a temas particulares.

La frase “transparencia focalizada” —targeted transparency en inglés— se utilizó por primera vez en el libro Full Disclosure. La transparencia focalizada consiste en la publicación por de información “socialmente útil”, que permite a los individuos tomar mejores decisiones y que propicia una mayor eficiencia en los mercados.²¹

²¹ Hofmann, Andrés et al., *La promesa del gobierno abierto*, ITAIP, México-Chile, 2012, https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf, p. 421.

Siguiendo a Hofmann, la transparencia focalizada cuenta con cinco características: un propósito de política pública específica, identificación del segmento específico de población que se verá beneficiada, precisar el cuerpo de información específica que se hará pública, identificar el canal adecuado para dar a conocer la información y obligatoriedad. En México no precisamente se cumplen con las características mencionadas con antelación, existe aún una brecha para comunicar de manera efectiva este tipo de información gubernamental en relación a los productos, tramites o servicios que ofrece el gobierno. El esfuerzo solo contribuye a mejorar el uso de los portales gubernamentales facilitando la búsqueda de información.

La transparencia *proactiva* es aquella que está ligada al interés de las dependencias y entidades de poner a disposición de los ciudadanos sin que medie obligación alguna, información que pudiera resultar de su interés, para que a su vez pueda ser reutilizada conforme a su conveniencia.

La LGTAIP establece en el artículo 56 que “Los organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos (...), dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas”.

La referida ley, también establece que las políticas de transparencia, permiten generar información pública útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, así como optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos.

De estos cuatro tipos de transparencia en México, sobresale la representatividad de la transparencia activa y reactiva mientras que la focalizada y proactiva es más esporádica. Es necesario que las dos últimas adquieran un papel más relevante, para que no exista la percepción de que las dependencias y entidades actúan más por obligatoriedad que por interés propio y convicción. El

gobierno funge como propietario de la información y solo la comparte con la sociedad cuando esta se lo solicita o cuando la ley lo obliga a hacerlo. Bajo este escenario surge el gobierno abierto que contempla entre sus propuestas la transparencia proactiva, y la participación ciudadana, teniendo como medio principal el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

1.5. Gobierno abierto

Uno de los desafíos de los gobiernos actuales es ganarse nuevamente la confianza de los ciudadanos, debido a que se vive una crisis institucional en México y en muchos países. De lo analizado hasta ahora en este trabajo de investigación, resulta que la confianza institucional ha ido a la baja, esto debido a la actuación histórica de algunos funcionarios públicos y también a la evaluación que de su actividad ha realizado la sociedad. Lo anterior lleva a que los ciudadanos en México tengan un alto grado de insatisfacción con la democracia y los gobiernos que los representan.

Las instituciones mexicanas han hecho un esfuerzo por avanzar en temas de transparencia, pero aún no se consolida una transparencia efectiva que promueva la participación ciudadana de manera real. Vinculado con la transparencia se ha ido gestando otra tendencia conocida como gobierno abierto, que potencia la transparencia e incorpora dos variables muy importantes que son la participación ciudadana y la colaboración a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación, teniendo a la información pública como el vínculo más importante.

A nivel internacional el memorándum sobre transparencia y gobierno abierto propuesto por el ex Presidente de los Estados Unidos Barack Obama al asumir la presidencia en 2009 es el acto fundacional del término contemporáneo de gobierno abierto. Posteriormente en 2011 se desarrolló el proyecto conocido como la Alianza para el Gobierno Abierto, este proyecto tiene como fin contribuir a la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación tecnológica en los gobiernos, con el fin de fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción. Esta alianza se compuso por ocho países fundadores que fueron Estados Unidos,

México, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia; Brasil y Filipinas, además de representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil mundial. La cifra actual de miembros es de 75 países, lo que significa que este concepto ha sido un buen referente para el fortalecimiento de los gobiernos y su interacción con la sociedad, ya que se pretende que los gobiernos comprometidos mejoren su calidad de respuesta a los ciudadanos y trabajen de manera coordinada con la sociedad civil.

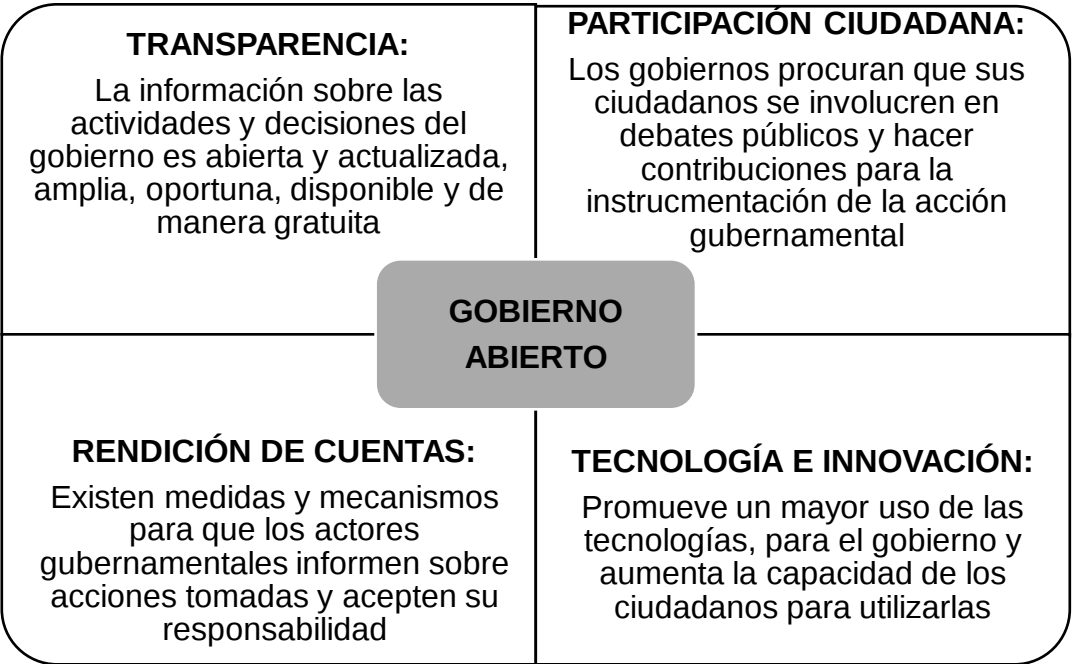
Los países de la Alianza para el gobierno abierto adquieren compromisos dentro de los cuales se destacan: La mejora de servicios públicos, aumento de la integridad pública, gestión efectiva de los recursos públicos, construcción de comunidades seguras e incremento de la rendición de cuentas. Esta Alianza para el gobierno abierto, promueve el trabajo colaborativo sugiriendo la institucionalización de un mecanismo de diálogo y cooperación permanente entre gobierno y sociedad civil. Sugiere que una política de puertas abiertas requiere que los gobiernos consulten a los ciudadanos, la alianza puede asegurar que los expertos de la sociedad civil participen en la discusión de reformas críticas sobre gobierno abierto con las autoridades y funcionarios públicos.

La Alianza no se enfoca solo en datos abiertos, leyes de acceso a la información, presupuestos o combate a la corrupción, sino que procura avanzar en todos estos temas asegurando que se escuche la voz de los ciudadanos en el proceso.²²

En la gráfica 1 se explican los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación.

²² Naser, Alejandra, et al., *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina*, Repositorio institucional de la CEPAL, Chile, 2017, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154_es.pdf, p. 24.

Gráfica 1. Principios de la Alianza para el gobierno.



Fuente. Elaboración con base en los datos de la Alianza para el gobierno abierto, <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/seeking-synergy-ogp-eiti/>, consulta 11 de febrero de 2019.

En México, la Alianza para el gobierno abierto, conformó el Secretariado técnico tripartita, el cual coordina a nivel federal todas las actividades y la toma las decisiones relacionadas con la Alianza. Se le llama Secretariado técnico tripartita porque se integra de tres representantes: uno del Ejecutivo Federal, representado por la Secretaría de la Función Pública (SFP), otro del órgano garante de acceso a la información pública y protección de datos personales INAI y uno más de la sociedad civil, representada por el núcleo de organizaciones de la sociedad civil. El Secretariado se creó a debido a la necesidad contar con un espacio institucional y permanente de diálogo para la toma de decisiones en torno a procesos de gobierno abierto en México, con el fin de coordinar la construcción y seguimiento de Planes de Acción en el país, integrados por compromisos concretos para promover los principios de gobierno abierto.

La LGTAIP en el artículo 3 fracción VI establece que datos abiertos son:

Datos abiertos: 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) Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios; c) Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna; d) No discriminatorios: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro; e) Oportunos: Son actualizados, periódicamente, conforme se generen; f) Permanentes: Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto; g) Primarios: Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible; h) Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática i) 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; j) De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente (...).

Como se aprecia, los datos abiertos implican innovar y generar cambios significativos que promuevan el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y apertura de las instituciones públicas. La colaboración y la transparencia como cualidades inherentes de las instituciones gubernamentales son elementales para una divulgación proactiva, sistemática y sostenida de información y conocimiento socialmente útil. Esta información puede cambiar los modelos de interacción gobierno-ciudadanía ampliando el alcance del derecho de acceso a la información. Pero ¿qué es gobierno abierto? De acuerdo con la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el gobierno abierto se describiría como la transparencia en las acciones del gobierno, la accesibilidad de la información y los servicios del gobierno, y la receptividad, por parte del gobierno, de nuevas ideas, demandas y necesidades.

Un gobierno abierto constituye una nueva forma de gobernar, en la que debe haber un permanente intercambio entre gobierno y ciudadanía, y en la cual el Internet, y las TIC en general, cumplen un papel fundamental. Se necesitan marcos institucionales y bases legales adecuadas, sistemas de gestión más sofisticados y, sobre todo, un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas.²³

El avance de las tecnologías de la información, el incremento de la conectividad y el empoderamiento ciudadano de las plataformas tecnológicas de comunicación aunados a las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas hacen propicia la proliferación de gobierno abierto como la oportunidad de mayores y mejores espacios de participación social cuyo enfoque tiende a ser global.

El gobierno abierto y la transparencia proactiva son una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, al permitir que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso a la información pública y participen en las decisiones de gobierno de manera coordinada y en colaboración con los temas de su interés.

Las bases de datos que las administraciones de los diferentes niveles de gobierno hacen públicas contienen información de enorme relevancia sobre la gestión de los asuntos públicos, aunque no siempre se presentan en un formato comprensible y fácil de usar para la mayoría de los ciudadanos. Existe diferencia entre datos abiertos, gobierno electrónico y gobierno abierto. Los dos primeros son una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder, ya que la aspiración central del gobierno abierto no es la simple reforma de la administración

²³ *Ibidem*, p. 42.

pública en apego a los principios de eficiencia y eficacia, sino la necesidad de reformar el propio ejercicio gubernamental hacia modelos más abiertos, participativos y colaborativos con los ciudadanos. De acuerdo con la métrica de gobierno abierto 2019:

Para que un gobierno sea abierto se requiere que la información sobre sus acciones sea transparente y útil para la ciudadanía y que los mecanismos creados por el gobierno para incluir la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones realmente permitan que esto ocurra.²⁴

De acuerdo con esta definición el gobierno abierto tiene dos componentes la participación ciudadana y la transparencia, de igual manera dos puntos de vista el de los ciudadanos y el del gobierno. En cuanto a la transparencia el gobierno asume que cumple haciendo pública la información relativa a sus decisiones y acciones y los ciudadanos en este tema se preguntan qué tan factible es que obtengan información relevante y oportuna para tomar decisiones. Con relación a la participación ciudadana el enfoque del gobierno es mediante que formas pueden incidir las personas en las decisiones públicas y el enfoque ciudadano es que posibilidad tienen para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas.

Desde la perspectiva del SNA, un gobierno abierto es un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y solución colaborativa de los problemas públicos donde convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

²⁴ Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Métrica de gobierno abierto 2019, Informe de resultados*, México, 2019, https://www.groo.gob.mx/sites/default/files/unisitio2019/02/MetricaGobiernoAbiero2019_1.pdf, p. 9.

Gobierno abierto no solo es políticas de open data, gobierno electrónico, innovación en materia de transparencia y rendición de cuentas, uso exclusivo de nuevas tecnologías, administración electrónica, sino que gobierno y sociedad definen los problemas públicos, priorizan y abordan una resolución en favor de patrones horizontales de interacción. De acuerdo con Cruz Rubio las definiciones encontradas sobre gobierno abierto se agrupan en dos apartados: El primero se centra en los principios que guían la concepción de gobierno abierto y que lo definen como nuevo paradigma relacional de modo de gobernanza y el segundo centra su definición en el carácter instrumental del concepto el gobierno abierto como medio, estrategia o modo de actuar del gobierno.

Uno de los criterios del INAI con relación al gobierno abierto es que, si la información pública que dan a conocer las instituciones en cumplimiento de sus obligaciones legales o de manera voluntaria cuenta con las características necesarias para generar conocimiento en la ciudadanía, se convierte en una llave para el ejercicio de otros derechos. La información de interés público, es definida en la LGTAIP como la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en la última Encuesta Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales solo el 33. 6% de la población mayor de 18 años consulta la información gubernamental, de esta población la mitad no obtiene la información que desea. Con relación a como adquieren la información pública los ciudadanos el 43.9% buscan la información en las páginas de internet de los gobiernos, el 19.9% acude directamente a las entidades de gobierno, el 15.9% en portales de transparencia en internet.

La ciudadanía accede a la información por diversos medios, sin embargo, la información generada por las autoridades no siempre satisface sus necesidades. Esto afecta a los ciudadanos y tiene un impacto negativo en el cumplimiento de los

objetivos de las instituciones. Uno de los retos del gobierno abierto es abrir espacios en los que la sociedad civil colabore en la identificación de necesidades de información para que con base en estas se identifique, transforme y difunda información útil que permita propiciar relaciones horizontales, optimizar la toma de decisiones, mejorar el acceso a trámites y servicios y detonar una rendición de cuentas efectiva.

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Sumario. 2.1. Impunidad y percepción de la corrupción. 2.2 Contexto en el que surge el Sistema Nacional Anticorrupción 2.3. Estructura y marco legal del Sistema Estatal Anticorrupción. 2.4 Faltas administrativas y actos de corrupción en la legislación del Estado de Michoacán.

2.1. Impunidad y Percepción de la corrupción

La impunidad es el factor más importante que propicia la propagación de la corrupción. La impunidad es la falta de castigo o pena por la comisión de un delito o falta. La sociedad en ocasiones no denuncia debido a diversos factores. Existe poca confianza en las instituciones, en consecuencia, el término impunidad aparece de manera constante en las discusiones públicas.

El equilibrio entre los principios de justicia, libertad e igualdad se encuentra en el orden constitucional, por lo que los actos u omisiones están sujetos a la suprema ley. Acorde a lo anterior debería existir una reducción a la impunidad, con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Pero a pesar de ello la mayoría de los ciudadanos no denuncian actos de corrupción y por lo general muchas de las conductas corruptas quedan sin ser sancionadas.

La impunidad genera injusticia, hace imposible que exista la confianza en las instituciones públicas, condición importante para el desarrollo óptimo de cualquier conjunto social. En general se percibe que las leyes se cumplen poco, los habitantes no identifican a la impunidad como un problema en sí mismo, sino como una característica de mal gobierno y no saben cómo denunciar un acto de corrupción ni creen que tenga alguna utilidad hacerlo. Este hecho se podría deber a que la sociedad organizada, no se ha decidido a plantear denuncias y darles seguimiento, teniendo así una mayor participación.

Denunciar la corrupción significa exigir una mayor y más eficaz persecución de las faltas administrativas y delitos vinculados a actos corruptos. La impunidad es “la ausencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria por la comisión de delitos o conductas de corrupción tipificadas en las leyes”²⁵. La impunidad se refiere a la ausencia de la aplicación de la ley, es relevante entonces conocer la percepción de los ciudadanos ante el cumplimiento de las leyes.

La mayoría de las personas asocian la palabra impunidad a conceptos como mal gobierno, injusticia y la definición en sí misma, es decir no hay castigo. Los niveles de corrupción en México son de los más elevados a nivel mundial, los de impunidad son aún peores. Con la falta de un castigo a conductas antijurídicas se violan derechos fundamentales y constituyen una falta de respeto a la dignidad humana, conductas por actos de corrupción se traducen en mentira, nepotismo, engaño, abuso de poder, soborno, robo de los recursos públicos, tráfico de influencias, conflicto de interés, desvío de recursos, colusión, enriquecimiento ilícito, uso ilegal de información confidencial, entre otros.

La Universidad de las Américas Puebla, realizó un estudio en 2017 con datos de 59 países que reportan a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cifras sobre sus sistemas de seguridad, derechos humanos y justicia. Este estudio reveló que en el Índice Global de Impunidad (IGI) 2015, México alcanzó un índice de 75.7 sobre 100, ubicándose en la penúltima posición entre 59 países estudiados. El IGI 2017 confirmó la tendencia en el año 2017 ya que México se ubicó en el lugar 66 entre 69 países estudiados con un índice de 69.21, por delante de Filipinas, India y Camerún.

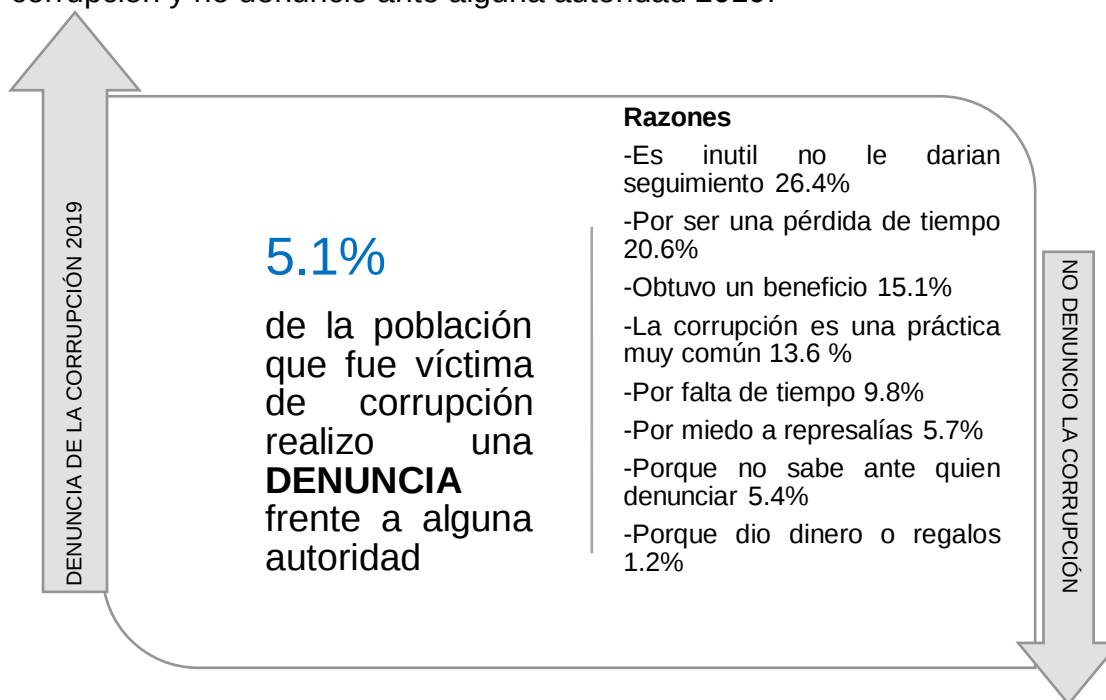
“Cuando hay impunidad, quienes cometen un delito escapan a la investigación con miras a ser acusados, detenidos, procesados y, en su caso, condenados a penas apropiadas y a la indemnización por el daño causado a sus

²⁵ Casar, María Amparo, *Anatomía de la corrupción*, 2º Ed., mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2016, p. 65.

víctimas”²⁶. Uno de los motivos de la impunidad es la falta de denuncia. Son diversas las razones por las cuales las personas no denuncian.

Según datos del INEGI, en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de 2019, las personas que han sido víctimas de algún acto de corrupción consideran que denunciar es inútil debido a que no le darán seguimiento a su denuncia, lo consideran pérdida de tiempo, o en su caso obtuvieron un beneficio. También consideran que la corrupción es una práctica muy común, y no denuncian por falta de tiempo, por miedo a represalias, o porque no saben ante quien denunciar, entre otros motivos. Lo antes referido, se explica en la gráfica 2 a continuación.

Gráfica 2. Porcentaje de la población de 18 años y más que fue víctima de la corrupción y no denunció ante alguna autoridad 2019.



Fuente. Elaboración con base en los datos de INEGI de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), https://inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf, consulta 10 de agosto de 2019.

Como se observa en la gráfica 2, la mayoría de los ciudadanos perciben a la corrupción como algo cotidiano y tienen poca confianza en las autoridades. Por lo

²⁶ *Ibidem*, p. 66.

tanto, es muy importante la construcción de la confianza en las instituciones. Se requiere que las autoridades den seguimiento a los asuntos denunciados por actos de corrupción y no que solo sean escándalos mediáticos. Las acciones deben ser la investigación, persecución y sanción de actos corruptos, haciendo uso de la puesta en marcha del sistema nacional anticorrupción, así como de los sistemas estatales anticorrupción, entre otras prácticas que se explican en el capítulo cuarto de esta investigación.

Se demanda de la voluntad del gobierno, pero sin duda también de que los ciudadanos se interesen más en los problemas públicos, así como la denuncia cuando sean víctimas de actos de corrupción. Uno de los motivos por los cuales no se denunció algún acto de corrupción, fue el hecho de no saber a dónde acudir, por ello es imperioso el avance del SNA.

Hablar de Estado de derecho significa que todas las instituciones públicas y privadas deben de actuar conforme a la constitución y las leyes que de ella emanen. Lo anterior, implica que los servidores públicos deben de regir sus actuaciones conforme a derecho, por lo que solo pueden hacer lo que la ley les permite. Entonces surgen las interrogantes, ¿Qué nivel de confianza existe en las instituciones públicas? ¿Cuál es la percepción de la corrupción en México y en el Estado de Michoacán? ¿Cómo se mide la corrupción?

Diferentes instituciones a nivel internacional y nacional miden la corrupción. Es necesaria la medición de los niveles de corrupción ya que es una condición necesaria para tomar medidas que permitan mejorar la vida pública y económica. Sin medición no puede haber mejora alguna y por ende los esfuerzos por combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas corren riesgo.

La corrupción es difícil de medir, debido a que este tipo de actos se consuman de manera secreta y no se hacen públicos los términos de los acuerdos que pactan los actores involucrados. En los últimos años se han publicado índices que intentan

medir el nivel de corrupción, las mediciones más utilizadas son los índices de percepción, los cuales aplican encuestas a ciudadanos para conocer su apreciación acerca de la corrupción y sus niveles en las instituciones o en las personas de un país. Estas mediciones buscan tener una idea aproximada de la frecuencia de los actos de corrupción, bajo el supuesto de la incidencia de los mismos, es decir a mayor incidencia mayor número de corrupción que los ciudadanos perciben.

La medición de la corrupción más aceptada es aquella llevada a cabo por el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparency International (TI) que es:

Una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global ²⁷.

El IPC es publicado cada año por TI, esta organización internacional se dedica al monitoreo y combate a la corrupción en el mundo, mide los niveles de percepción de la corrupción de alrededor de 180 países, cada país obtiene una calificación de 0 a 100 puntos, donde 0 es muy corrupto y 100 es ausencia de corrupción. Estas calificaciones permiten crear un ranking mundial de la corrupción.

TI, trabaja con organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para fortalecer el marco político y legal de los negocios internacionales. Los capítulos nacionales de TI se dedican a crear conciencia entre la población sobre los daños ocasionados por los sobornos y la corrupción, así como a identificar y contribuir con métodos constructivos para reformar los sistemas legales y políticos nacionales. Los resultados del índice de percepción de la corrupción, revelan que la corrupción es un problema de alcances globales.

²⁷ Transparencia Internacional, *¿Quiénes Somos?*, <https://www.ti.org.mx/transparencia-internacional/>, consulta 20 de enero de 2019, 18:00 p.m.

El IPC, recopila resultados de encuestas elaboradas según ciudadanos, analistas y empresarios. De acuerdo con información del IPC en el año 2018 México obtuvo una puntuación de 28 puntos de 100, ubicándose en el lugar 138 de una lista de 180 países.

Los países mejor posicionados con menos niveles de corrupción fueron Dinamarca y Nueva Zelanda con puntajes de 88 y 87, respectivamente. Los países del fondo son Somalia, Siria y Sudán del Sur con puntajes de 10, 13 y 13, respectivamente.²⁸

Para 2019 el resultado en México fue de 29 puntos, es decir un punto más con respecto a 2018, lo cual significa una mejor calificación sin embargo el avance es nulo. La calificación obtenida por México en el reciente Índice de Percepción de la Corrupción 2021, dado a conocer por TI lo coloca en el lugar 124 de los 180 países evaluados y como nación peor calificada en el lugar 37 de 37 países integrantes de la OCDE.

Los países mejor evaluados en la edición reciente del IPC 2021, son Dinamarca y Nueva Zelanda con 88 puntos, que es la posición 1, Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza 85 puntos, se colocan en la posición 2 de 180 países. En la parte baja, es decir, los países más corruptos del índice son Sudán del Sur y Somalia en la posición 179 de 180 países evaluados. En el Índice de Percepción de la Corrupción 2021 México “Mejóro dos puntos su calificación respecto a 2019, pasando de 29 a 31 puntos. En términos relativos, escaló seis lugares, pasando de la posición 130 2019 a la 124 2020 entre los países evaluados. México se ubica junto a naciones como Bolivia, Kenia, Kirguistán y Pakistán “²⁹.

En relación a los países evaluados en Latinoamérica con 29 puntos México se encuentra por debajo de Brasil que tiene 35 puntos, El Salvador con 34 puntos y Bolivia con 31 puntos. Se encuentra mejor calificado que países como República

²⁸ Transparencia Internacional, *Índice de percepción de la corrupción*, https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2018_global_analysis, consulta 20 de enero de 2019, 12:00 p.m.

²⁹ Transparencia Mexicana, *Mejora percepción de corrupción en México 2020; riesgo de impunidad latente: Transparencia Mexicana*, <https://www.tm.org.mx/ipc2020/>, consulta 30 de enero de 2021.

Dominicana con 28 puntos, Paraguay con 28 puntos, Guatemala 26 puntos y Honduras con 26 puntos. Los países mejor evaluados de América son Canadá con 77 puntos, Uruguay con 71 y Estados Unidos con 69 puntos, dentro de los peor evaluados se encuentra Nicaragua con 22 puntos, Haití con 18 puntos y Venezuela con 16 puntos. A nivel mundial en 2019 el país mejor evaluado fue con menor percepción de la corrupción fue Dinamarca con 87 puntos.

El resultado para México dado a conocer el pasado 28 de enero de 2021 acorde con TI, confirma la tendencia que ha seguido el país desde 2012. El país obtuvo una calificación de 31 puntos en 2015, y bajo a 30 en 2016 y a 29 en 2017. Como recomendación, Transparencia Mexicana indica que se debe poner énfasis en la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción y pasar la etapa de nombramientos para dar sus primeros resultados. En América latina, Uruguay y Chile son percibidos como los países latinoamericanos menos corruptos.

El índice de Estado de derecho *World Justice Project*, incluye un indicador de percepción de la corrupción en los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y en las fuerzas de seguridad pública. Acorde con este estudio en el año 2017, el Estado de Michoacán se encuentra entre la media nacional en corrupción, siendo la ciudad de México la entidad más corrupta de las 32 entidades del país. Las ciudades más corruptas de México según este estudio resultaron ser, la ciudad de México en primer lugar, le siguen Guerrero, Estado de México, Jalisco y Quintana Roo y en contraste las menos corruptas fueron Querétaro, Guanajuato, Zacatecas y Aguascalientes.

Por su parte los indicadores globales de gobernabilidad del Banco Mundial, son indicadores de control de la corrupción, capturan la percepción del grado en que el poder público, es ejercido para generar ganancias privadas, así como la captura del Estado por élites e intereses privados. El departamento de prácticas mundiales de buen gobierno brinda apoyo a los países clientes ayudándolos a crear instituciones competentes, eficientes, abiertas y responsables.

Otro de los indicadores de medición, es el Barómetro Global de la Corrupción que se basa en experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país. De acuerdo con esta medición en el año 2019, 9 de cada 10 personas en México consideran que la corrupción sigue siendo un problema grave para el país. Uno de cada 3 mexicanos reconoce haber pagado un soborno respecto de trámites y servicios. En 2019 casi la mitad de los encuestados reportaron haber incurrido en la práctica de dar soborno a cambio de un trámite o servicio. Los servicios como la policía, servicios básicos y acceso a la justicia, son los que tienen mayor porcentaje de pago de soborno por parte de los ciudadanos. Los resultados del barómetro 2017 y 2019 para México, se encuentran en la gráfica 3.

Gráfica 3. Barómetros globales de corrupción 2017 y 2019

Resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2017 y Barómetro Global de la Corrupción 2019 para México sobre percepción de la corrupción, experiencias de corrupción y valoración sobre el desempeño del gobierno en turno en la lucha contra la corrupción

Variable	BGC 2017	BGC 2019
Porcentaje de encuestados que perciben que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses	61%	44%
Porcentaje de encuestados que perciben que la corrupción disminuyó en los últimos 12 meses	6%	21%
Porcentaje de encuestados que reportan haber sido víctimas de corrupción en algún trámite o servicio	51%	34%
Porcentaje de encuestados que consideran que el gobierno en turno está manejando bien o muy bien la lucha contra la corrupción	24%	61%

Fuente. Recuperado de Transparencia Mexicana, *mexicanos perciben menos corrupción; uno de cada tres tuvo que pagar sobornos: Transparencia Internacional*, <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019>, consulta 23 de septiembre 2019.

Por su parte el Índice de Competitividad realiza un análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión, bajo tres subíndices: percepción de la corrupción, leyes anticorrupción y prácticas anticorrupción. “México se ubicó en el puesto 48 de 142 países en el Índice Global de Competitividad 2019 del Foro Económico

Mundial”³⁰. El índice de fuentes de soborno realiza encuestas a presidentes de empresas en el mundo e indica la percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior.

El Latinobarómetro es otro indicador de medición de la corrupción, realiza encuestas en 18 países de América latina, mide la frecuencia y la calidad institucional en el combate a la corrupción. Este estudio reveló en 2018 que la corrupción es uno de los problemas más importantes en algunos de los países de Latinoamérica incluido México, esto a su vez logró que presidentes como Andrés Manuel López Obrador llegara a la presidencia de México. Lo anterior debido a que las personas lo percibían como ajeno a la corrupción. Sin embargo, a más de un año de su gobierno el país parece estar estancado y no hay avance ni voluntad política para poner en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción implementado por la anterior administración federal de Enrique Peña Nieto.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), recaba información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, esto se puede ver en la gráfica 4. Adicionalmente se busca generar estimaciones sobre la prevalencia de actos de corrupción y la incidencia de los mismos en la realización de trámites, pagos y cualquier otro tipo de contacto con las autoridades.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía...para 2017, los ciudadanos presentaron trámites ante el Gobierno a través de los siguientes medios:

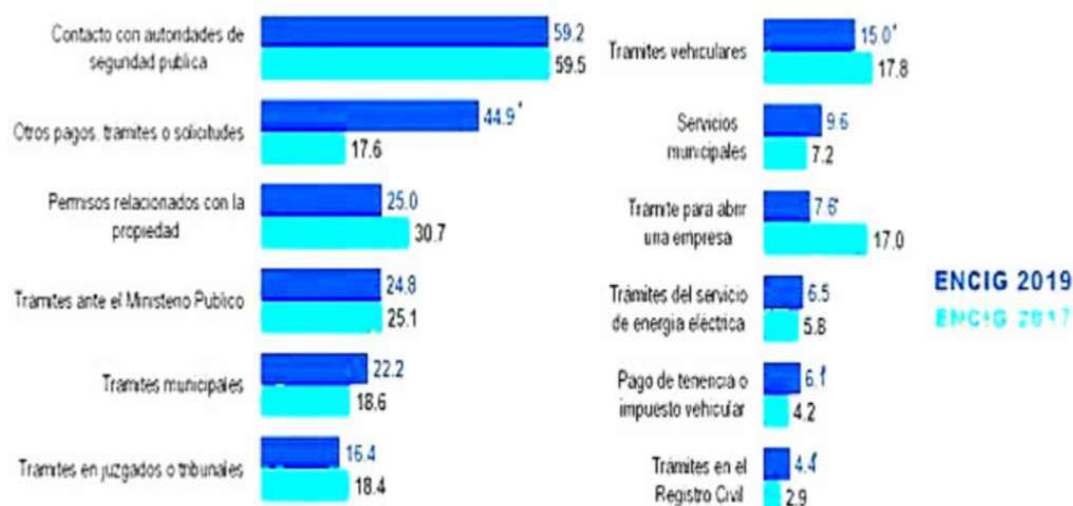
- a. 57.1% de los trámites se realizaron en las instalaciones de gobierno.
- b. 17.1% de los trámites se efectuaron en bancos, supermercados, tiendas o farmacias.

³⁰ Milenio, *México cae dos lugares en ranking de competitividad mundial*, <https://www.milenio.com/negocios/mexico-cae-lugares-ranking-competitividad-2019-wef>, 8 de octubre de 2019.

- c. 18.1% de los trámites se hicieron en cajeros automáticos o kioscos inteligentes.
- d. 2.8% de los trámites se presentaron por medio de líneas de atención telefónica.
- e. 2.8% de los trámites se efectuaron a través de Internet.³¹

Gráfica 4. Actos de corrupción en diversos trámites municipales, 2017-2019.

**Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción
(pagos, trámites o solicitudes de servicios más frecuentes)**



³¹ Instituto Federal de Comunicaciones, 2017, <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/14085/documentos/19-08-20anirproyectoventanillaelectronicav2vlimpia.pdf>, p. 5.

Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites o solicitudes de servicios más frecuentes)



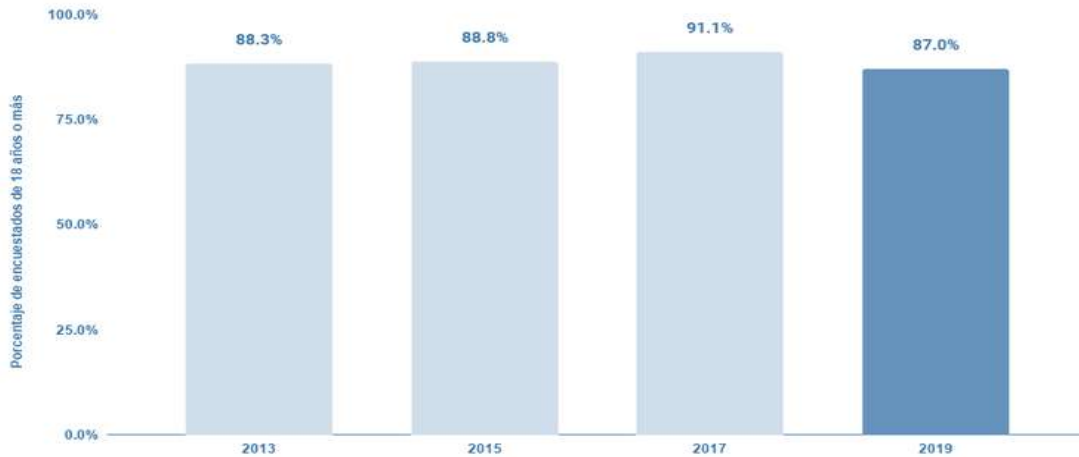
Fuente. Recuperadas de INEGI, *Principales resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG 2019, 2020, México*, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf, pp.132-133.

Por su parte la gráfica 5, detalla los datos sobre la prevalencia de la corrupción del año 2013 a 2019 acorde con la medición ENCIG en relación con los tramites gubernamentales y las experiencias de personas que experimentaron actos de corrupción. La tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimento al menos un acto de corrupción fue de 15, 732 por cada 100 mil habitantes a nivel nacional.

Gráfica 5. Prevalencia de la corrupción 2019.

La percepción de que la corrupción es muy frecuente o frecuente en la entidad que habitan disminuyó en 2019

Fuente: INEGI, ENCIG 2019.



Fuente. Recuperada de INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, https://inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf, consulta 10 de agosto de 2019.

De igual manera el ENCIG 2019, indica que el nivel de confianza de los ciudadanos en instituciones o actores de la sociedad es mayor en su entorno más cercano, es decir, confían más en sus familiares, universidades públicas y vecinos que en los ministerios públicos, diputados o partidos políticos.

Gráfica 6. Nivel de percepción de confianza de la sociedad en las instituciones 2019.

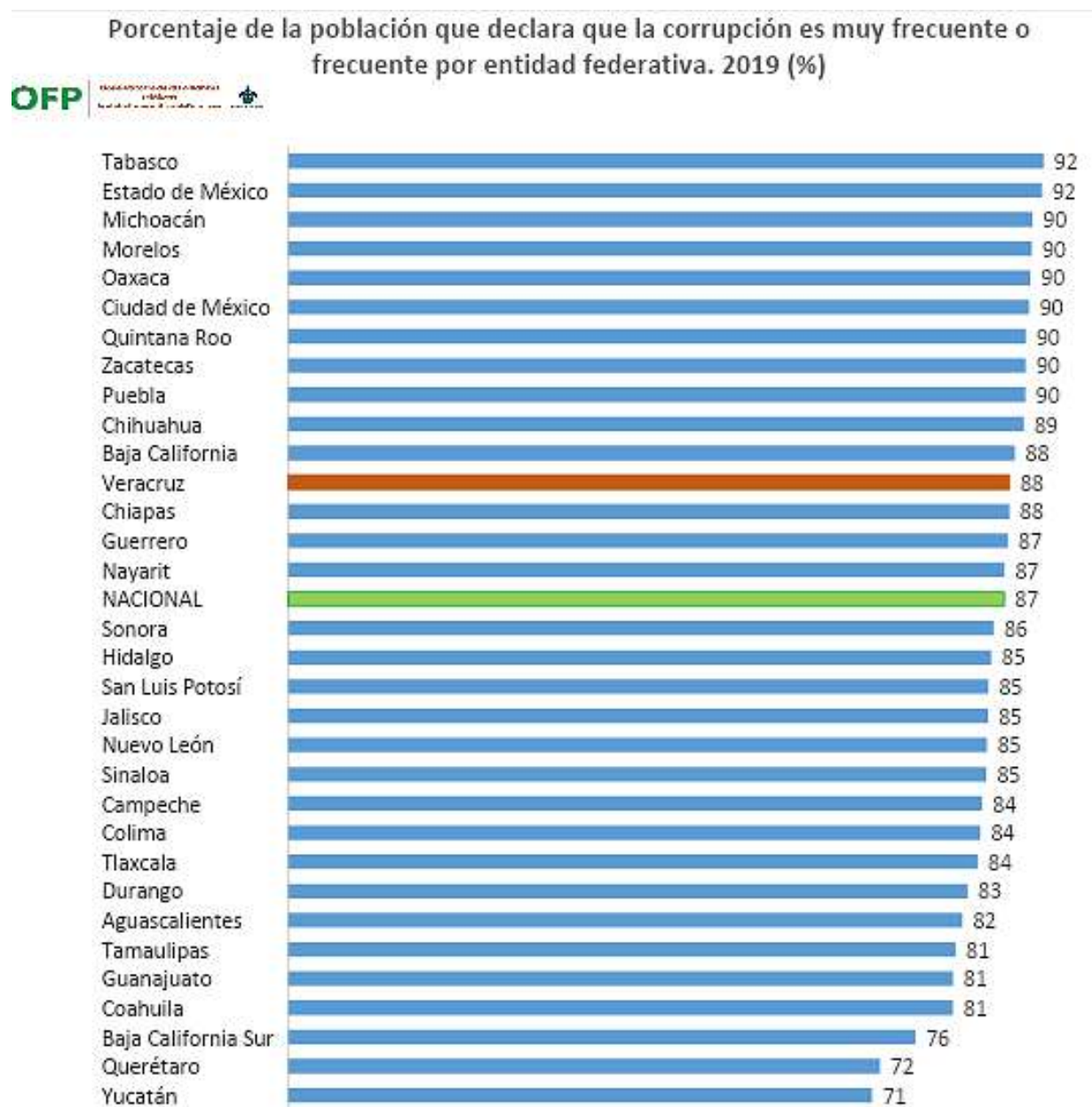


Fuente. Recuperada de INEGI, Principales resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG 2019, 2020, México, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf, p.144.

De acuerdo con la gráfica 6, las personas confían más en el gobierno municipal, después el gobierno estatal y por último el gobierno federal que es en quien menos confían. Para este trabajo de investigación, es trascendental conocer a continuación como es la percepción de la corrupción en el Estado de Michoacán y el municipio de Morelia.

La encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental ENCIG en su edición 2019, señaló que el Estado de Michoacán se encuentra dentro de los Estados con mayor prevalencia de corrupción, como se muestra en la gráfica 7. Es en relación a la población que tuvo contacto con algún servidor público y fue víctima de corrupción.

Gráfica 7. Porcentaje de corrupción por entidad federativa 2019.



Fuente. Recuperado de El demócrata, Veracruz. *Corrupción: un problema alarmante*, <https://eldemocrata.com/veracruz-corrupcion-un-problema-alarmanter/>, 3 de junio de 2020.

En la gráfica 7, se muestra que el Estado de Michoacán se encuentra por encima de la media nacional en el tema de prevalencia de la corrupción al año 2019, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. El municipio de Morelia, representa aproximadamente el 20% de la población del Estado de Michoacán. En el Estado de Michoacán, la ENCIG arroja que el nivel de satisfacción general con los servicios públicos provistos por el municipio es del 39.3%, mientras

que la tasa de trámites donde la población experimento al menos un acto de corrupción fue del 26.7% por cada 100 mil habitantes siendo la tasa nacional del 25.5%.

En relación con los servicios públicos que brindan los municipios del Estado de Michoacán, la encuesta de INEGI refiere que el 58% de la población se encuentra satisfecha con el servicio de agua potable, el 54.2% está satisfecha con el servicio de drenaje y alcantarillado. En relación al servicio de alumbrado público el 33.9% se encuentra satisfecho, el 47.3% se muestra conforme con el servicio de parques y jardines públicos, solo el 15.9% de la población se encuentra satisfecho con el servicio de policía, mientras que el 20.6% se muestra conforme con el servicio de calles y avenidas, el 27.4% de los ciudadanos están satisfechos con el servicio de caminos y carreteras sin cuota y en general solo el 33.7% de la población refirió estar conforme con los servicios públicos recibidos.

De acuerdo con datos del periódico la voz, trabajadores de los ayuntamientos y del ejecutivo estatal concentran el 100% de las denuncias y carpetas de investigación de esta fiscalía. “Los empleados municipales acumulan un total del 45% de las denuncias, mientras que el 55% restante es para los trabajadores del gobierno del Estado”³². Las conductas delictivas consideradas como corruptas más habituales realizadas por los funcionarios públicos en Michoacán son el cohecho, abuso de autoridad, uso ilegal de atribuciones y peculado. De acuerdo con la Secretaría de la Contraloría del Estado de Michoacán, en el año 2019, 114 funcionarios y exfuncionarios de todos los niveles de gobierno se encuentran inhabilitados actualmente en la función pública, la mayoría han incurrido en prácticas de corrupción como el desvío de recursos.

³² La voz de Michoacán, *Investigan 45 casos de robo, soborno y fraude cometidos por funcionarios en Michoacán*, 2019, <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/morelia/investigan-45-casos-de-robo-soborno-y-fraude-cometidos-por-funcionarios-en-michoacan/>, consulta 10 de agosto de 2019, 18:00 p.m.

2.2 Contexto en el que surge el Sistema Nacional Anticorrupción

México es parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde el 18 de mayo de 1994, cuando se convirtió en uno de los miembros que integran esta organización. Es un organismo internacional de carácter intergubernamental del que forman parte 37 países miembros. La OCDE es un foro en donde los Gobiernos de los Estados, miembros trabajan conjuntamente con el fin de enfrentarse mejor a los desafíos económicos, sociales y de buen gobierno para aprovechar de manera más eficiente las nuevas oportunidades que surgen y coordinar políticas locales e internacionales.

En líneas anteriores, se reseñó la situación que atraviesa México en cuanto a los niveles de corrupción en los últimos años, lo que fue un impulso para que se implementara en el país el Sistema Nacional Anticorrupción en el año 2015.

En el ámbito internacional, se han realizado algunos esfuerzos anteriores al Sistema Nacional Anticorrupción, se firmaron tres convenciones internacionales en materia de combate a la corrupción las cuales constituyen obligaciones internacionales para México. Una de ellas es la Convención Interamericana contra la Corrupción, su objetivo fue promover la prevención detección, y erradicación de la corrupción a través de leyes y acciones, fue el primer instrumento jurídico internacional de prevención y sanción de la corrupción el cual fue aprobado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Convención Interamericana contra la corrupción fue firmada en Caracas Venezuela en 1996, a través de este documento se reconoció la corrupción como un problema internacional que tiene altos costos y los Estados que lo firmaron se comprometieron a apoyarse para combatirlo, con el esfuerzo coordinado de todos los actores y no solo del gobierno, se destaca la necesidad de la participación ciudadana para combatir este problema. Esta convención facilita los mecanismos para la identificación, rastreo, confiscación y decomiso de bienes derivados de actos corruptos.

Otro convenio es el establecimiento de un mecanismo de seguimiento a la implementación de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE que entro en vigor en el año 2001. Esta convención es un acuerdo internacional, los países que lo suscriben establecieron medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales. Fue adoptada en 1997 y entró en vigor el 26 de julio de 1999. La convención define al cohecho como:

La oferta, promesa o la realización de un pago indebido u otra ventaja directa o a través de intermediario, aun servidor público en su beneficio o de un tercero a fin de que ese funcionario actué o dejé de hacer, con el propósito de mantener un negocio o cualquier otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales ³³.

Otro mecanismo fue la adopción de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción o Convención de Mérida, Yucatán, esta integra aspectos y prácticas tendientes a prevenir y combatir la corrupción en el mundo. Este instrumento de combate a la corrupción fue de la ONU en el año 2003, tuvo como propósito involucrar al sector privado, promover la participación ciudadana, promover la integridad y fomentar la rendición de cuentas. Un aspecto de esta Convención radica en el tratamiento que otorga a los fondos provenientes de actos de corrupción desviados de los erarios públicos nacionales a terceros países. Este instrumento internacional establece que la recuperación de activos es fundamental, ya que estos fondos son propiedad del Estado y es indispensable su reincorporación a los países de los que fueron sustraídos, lo que obliga a los Estados que forma parte a brindar mayor cooperación para prevenir y detectar movimientos de fondo.

³³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Convención para combatir el cohecho de los servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

En el año 2012 se plasmó el compromiso del G20 para combatir el soborno internacional, que lanzó un plan anticorrupción en la reunión celebrada en los Cabos, Baja California.

En el ámbito nacional se han realizado también algunas iniciativas previas al SNA, durante la administración federal 2006-2012, se presentó el proyecto Visión 2030, en la elaboración de este documento participaron diversos actores sociales, en la meta 25 de este plan se contempló el combate a la corrupción con el objetivo de que para el año 2030 México alcanzara una calificación de 9 en el índice de percepción de la corrupción en la medición que realiza cada año Transparencia Internacional. Derivado de lo anterior y tomando como referencia la Visión 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se presentó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, a través del cual se establecieron esquemas de coordinación interinstitucional para que estos elementos se aplicaran en las instituciones gubernamentales de manera transversal. El Programa se encamino a:

Contribuir al fortalecimiento de una cultura de apego a la legalidad, así como a la construcción de una ética pública que sirva para establecer valores y principios que guíen y orienten la actuación de los servidores públicos, y de la sociedad en su interacción con las instituciones ³⁴.

Otra política llevada a cabo fue la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la cual tuvo como objeto complementar el esquema de sanciones administrativas en el ámbito de las contrataciones gubernamentales, mediante un esquema que estableció sanciones disuasivas, eficientes y proporcionales para evitar la comisión de conductas irregulares, bajo un enfoque orientado a la prevención y combate a la corrupción. Hubo además una serie de iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión, pero fue hasta la administración

³⁴ Gobierno de México, *Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012*, http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo20.pdf, p.3.

2012- 2018, cuando se establecieron de manera integral los lineamientos en materia de combate a la corrupción.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 durante la administración del expresidente Enrique Peña Nieto en el eje 1 México en paz en el que se estableció:

Fortalecer el pacto social, reforzar la confianza en el gobierno, alentar la participación social en la vida democrática, una sociedad donde todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos, que participen activamente y que ninguna persona en México se enfrente a la opacidad en la rendición de cuentas ³⁵.

Adicionalmente en el PND se plasmó en el objetivo 1.4, garantizar un sistema de justicia eficaz, expedito, imparcial y transparente, para lograr este objetivo se planteó la estrategia 1.4.3, que consistió en combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana.

Acorde a este planteamiento, el 27 de mayo del año 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por medio de la cual se implementó el Sistema Nacional Anticorrupción, derivando de ello una serie de mecanismos para prevenir, sancionar y erradicar las faltas administrativas y los actos de corrupción.

El sistema de combate a la corrupción es producto del esfuerzo coordinado entre diferentes actores de la sociedad y el gobierno. Este sistema se implementa a través de diversas reformas, la principal es la realizada al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de esta reforma, se implementa el SNA. La Carta Magna define que este sistema 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

³⁵ Gobierno de México, *Plan Nacional de Desarrollo*, www.gob.mx/epn/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018, consulta 11 de noviembre de 2019, 12:00 p.m.

hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”. Este artículo establece la integración básica y las principales funciones del sistema, además incluye a los sistemas locales anticorrupción. Una de las leyes secundarias en la materia es la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en esta ley se detallan todos los cambios planteados por la reforma constitucional.

El sistema se tiene dos componentes uno de ellos son las reformas a la Constitución de las que se derivan las leyes secundarias para el combate a la corrupción y el otro es su estructura y funcionamiento. Los artículos de la Constitución reformados son 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122. Estas reformas se clasifican en cuatro rubros: 1) Fiscalización, 2) Obligaciones de las personas del servicio público, 3) Procedimientos de investigación y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción y 4) Composición y atribuciones del Sistema Nacional.

El primer grupo de reformas se compone de los artículos 41, y 79, el artículo 41 refiere que el Instituto Nacional Electoral (INE), contara con un órgano interno de fiscalización superior que fiscalizara sus ingresos y egresos. El artículo 79 señala que la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior de la Federación, faculta a este órgano técnico para iniciar la fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y para solicitar información del ejercicio en curso, entre otras atribuciones.

El siguiente rubro son las personas del servicio público para ello el artículo 108 refiere la obligación de los servidores públicos para presentar su declaración 3 de 3, esto es la declaración patrimonial, declaración fiscal y la declaración sobre posible conflicto de interés. La siguiente clasificación es la relativa a los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, los artículos que refieren lo anterior son 22, 109, 114. El artículo 22 establece la extinción de dominio en caso de enriquecimiento ilícito, el artículo 114 refiere que la prescripción de la responsabilidad administrativa por faltas graves no podrá ser inferior a 7 años, y el artículo 109, diferencia las faltas administrativas

graves y las no graves, determina que los particulares podrán ser sujetos de responsabilidad por la comisión de faltas administrativas graves, de igual manera faculta a los órganos internos de control para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos.

El último rubro lo refieren los artículos 73 y 113. El artículo 73 faculta al congreso para expedir las leyes secundarias en materia de combate a la corrupción. El artículo 113 es por medio del cual se implementa el Sistema Nacional Anticorrupción.

La Plataforma Digital Nacional, es un elemento muy importante en el SNA e un sistema tecnológico que permite cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones del sistema. Se plantea que la información contenida en los sistemas electrónicos de la plataforma sea en formatos de datos abiertos acorde con la legislación en materia de transparencia, se busca que la plataforma sea estable, segura y fácil de usar. Esta plataforma promueve el intercambio de información y coordinación de los niveles de gobierno, es importante su asesoría y mantenimiento para enfrentar los retos técnicos y aportar la información.

Las leyes secundarias en la materia, así como la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción no se detallan porque el objeto de estudio de este trabajo de investigación es el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán. Con relación al Sistema Nacional, cabe señalar que, a casi 6 años de su implementación, este ha tenido una serie de obstáculos para poder consolidarse, de manera que no se ha podido combatir la corrupción de manera adecuada debido a varias razones.

El marco legal e institucional del sistema está listo para ser acompañado de políticas públicas que puedan hacer posible los planteamientos y objetivos del Sistema. Sin embargo, trámites administrativos como el retraso en la designación o selección de la totalidad de los miembros que lo integran han demorado su operatividad, como es el caso de los Magistrados Anticorrupción y el Fiscal Anticorrupción. Cuestiones como la falta de un presupuesto adecuado para su

funcionamiento reflejan la carente voluntad política de las partes encargadas de darle el impulso requerido a la vez que no se le ha dado la adecuada difusión mediática y social para que la ciudadanía lo conozca a cabalidad.

El tema de combate a la corrupción ha sido la bandera de la actual administración federal, aunque en la realidad no se han realizado las acciones para erradicarla aunado a que las políticas anteriores se han disminuido de manera paulatina sin que existan nuevas estrategias para reducirla. Se refleja un alza en este problema tan complejo que se niega a ser derrocado debido al arraigo que tiene en la cultura mexicana. Se necesita fortalecer la fiscalización y que las sanciones por faltas administrativas graves sean castigadas.

Un estudio realizado por la OCDE en 2019, da a conocer algunas fortalezas y debilidades del SNA, además sugiere algunas recomendaciones. Señala las bases que México estableció para el esfuerzo coordinado en las instituciones en el combate a la corrupción con la creación del SNA al reunir a los actores clave, sin embargo, sugiere que se incorpore a este sistema a los Institutos Electorales y al Servicio de Administración Tributaria. Propone además que el Comité de Participación Ciudadana del SNA sea reconocido formalmente como una persona jurídica y contar con una recepción regular de fondos para sostener a su equipo y las necesidades operativas. Hace mención a que los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés no tienen una política de transversalidad debido a la falta de conocimiento especializado para garantizar que el marco normativo no solo se asiente en la ley, sino que se puedan nombrar unidades permanentes de integridad en cada entidad pública para reemplazar los Comités con un equipo especializado, estas unidades podrían tener funciones preventivas, además de recursos financieros para realizar sus actividades informando de manera directa a la más alta autoridad de la entidad respectiva.

La OCDE, sugiere además que exista una vigilancia de los Sistemas Locales Anticorrupción por parte del SNA, para revisar los avances en la adopción de los marcos legales y las instituciones para llevar a cabo la implementación integral del

combate a la corrupción. Los Sistemas Locales Anticorrupción, no llevan el mismo avance en la implementación de sus sistemas por lo que sugiere hacer mayor concientización sobre este problema e incluir un análisis cualitativo de la puesta en marcha con la intención de asegurar que los Sistemas Locales no sean detenidos de facto por los poderes locales.

Con relación a la plataforma digital nacional plantea que esta debe de facilitar a la Secretaria de la Función Pública el realizar comparaciones automáticas respecto de otras bases de datos como la declaración de impuestos, el registro civil, el registro público de la propiedad y cuentas bancarias, entre otras.

En relación a la alta rotación del personal y la ausencia de meritocracia en el servicio público refiere que son grandes obstáculos para garantizar la continuidad de las medidas de integridad en el sector público, sugiere dar mayor impulso al servicio profesional de carrera.

En cuanto a las responsabilidades administrativas estas carecen de eficacia debido al alto nivel de discrecionalidad en el manejo de los asuntos y la falta de claridad del ámbito de acción de cada área e institución además del contenido irregular de los expedientes que sustentan el caso por la falta de experiencia y de profesionalización del personal de los órganos de control, los salarios no competitivos, entre otros que favorecen los niveles de impunidad.

Se recomienda por parte de la secretaria, incorporar iniciativas del plan de acción anticorrupción nacional es estrategias nacionales clave incluyendo, pero no limitado al Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia de Gobierno Abierto, Estrategia Digital Nacional, Comité Coordinador del SNA. Entre otras cosas también sugiere formalizar la participación del sector privado en el SNA con la intención de asegurar su contribución continua a sus órganos de apoyo.

2.3 Estructura y marco legal del Sistema Estatal Anticorrupción

Los Sistemas Estatales Anticorrupción se derivan del mandato constitucional y de las leyes secundarias en la materia, que establecen la obligación de las entidades federativas de adecuar su normatividad acorde al SNA para una mayor coordinación, eficacia y eficiencia en su implementación. Por lo anterior, las entidades federativas reformaron su constitución y las leyes secundarias locales en la materia, para implementar este sistema a sus respectivos Estados y municipios, además se conformaron las instituciones requeridas.

Este sistema en los distintos Estados de la república mexicana, si bien se armonizan con el esquema nacional, no en todos los Estados funciona de la misma manera, sobre todo en la integración de los municipios al mismo. A estos sistemas se les asigna presupuesto para su operatividad, se nombran las autoridades respectivas, se diseñan las políticas públicas y acciones que lo acompañan para que sea efectivo. A pesar de ello, en algunos Estados este sistema tiene algunos obstáculos en su adecuada implementación.

La armonización de leyes acorde a este esquema se ha cumplido en las entidades federativas, la armonización del derecho es un proceso por el cual las barreras entre los sistemas jurídicos tienden a desaparecer, los sistemas jurídicos van incorporando normas comunes o similares. Algunos autores las refieren como hacer compatibles dos o más sistemas, acercar las disposiciones y hacerlas similares, también es el procedimiento que supone una modificación a la legislación de varios Estados sin alcanzar una completa unificación, pero con el propósito de crear una afinidad esencial entre varias legislaciones, ya sea de tipo sustantivo o de tipo adjetivo o procesal.

La armonización normativa, es un proceso mediante el cual se busca reducir las divergencias existentes entre los distintos sistemas jurídicos, con el propósito de lograr la consecución de las mejores soluciones que se puedan

extraer de los ordenamientos y establecer aspectos afines entre las diversas regulaciones que las hagan compatibles entre sí.³⁶

Los Sistemas Locales Anticorrupción pueden ser una oportunidad para que se fortalezca el SNA debido a que se pueden proponer en las entidades federativas políticas públicas mejores que las del nacional de acuerdo con las necesidades de cada Estado, sin embargo, también existe el riesgo de que la implementación local no sea la más adecuada. Al igual que en el ámbito nacional los Sistemas Locales, tienen dificultades en su consolidación debido a diversas causas, una de ellas es la manera en cómo se otorgan los nombramientos a los integrantes los cuales en ocasiones se hacen de manera discrecional, esto hace que no se garantice la independencia y autonomía de los mismos.

De acuerdo con la ley, los órganos de fiscalización local al igual que el nacional, cuentan con autonomía técnica y de gestión, pero en la práctica no es así ya que los congresos locales y el poder ejecutivo de cada entidad tienen cierta injerencia sobre estos órganos técnicos. La asignación de recursos económicos adecuados para el funcionamiento y la correcta inclusión de los municipios a los Sistemas Locales también son algunas debilidades de implementación en las entidades federativas.

En el caso del Estado de Michoacán, el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), se implementó al igual que el Sistema Nacional a través de dos elementos: uno es el marco normativo mediante las reformas a la Constitución del Estado y las leyes de la materia, el otro elemento es a través de la creación y coordinación institucional de las entidades encargadas de su funcionamiento.

Para la referencia de este tema esta investigación se basa en diversos ordenamientos jurídicos en la materia como son la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y la Ley del Sistema Estatal

³⁶ Bonilla, Aldana, Julio, "La armonización del derecho, concepto y críticas en cuanto a su implementación", Revista E-Mercatoria, Colombia, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre de 2013, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/3749/3943>

Anticorrupción para el Estado de Michoacán. Con respecto al marco normativo la Constitución Política del Estado de Michoacán reformo algunos de sus artículos para hacer la adecuación respectiva, algunos de los artículos reformados fueron: 44, 104, 105, 106, 109, 109 bis, 109 ter, 110, 133.

El artículo 44, le concede facultades al Congreso del Estado para legislar en materia anticorrupción mediante la expedición de la ley que establezca las bases de coordinación del Sistema Estatal Anticorrupción, el artículo 104 refiere la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración 3 de 3 que es la declaración fiscal, patrimonial y de posible conflicto de interés, el artículo 105 contempla lo relacionado a las responsabilidades de los servidores públicos y faltas administrativas además de establecer que cualquier ciudadano mediante elementos de prueba podrá formular denuncia ante el Congreso, la Auditoría Superior o los Órganos Internos de Control respecto de faltas administrativas o actos de corrupción de los servidores públicos.

El artículo 106, señala que el enriquecimiento ilícito como acto de corrupción el cual se sancionara de acuerdo con las leyes penales que establezcan el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes en cuestión.

El artículo 109 detalla que las faltas administrativas graves serán substanciadas por la Auditoría Superior del Michoacán y los Órganos Internos de Control estatales o municipales acordes a la competencia, adicional a ello la resolución de las mismas corresponderá al Tribunal de Justicia Administrativa, establece de igual manera las sanciones a las que pueden ser acreedores quienes incurran en faltas administrativas incluyendo a las personas física y morales, en el caso de las personas morales se les puede ordenar la suspensión de actividades o la disolución una vez que la resolución sea definitiva acorde con la ley respectiva.

El artículo 109 bis, hace referencia a la obligación que tienen los entes públicos estatales y municipales de contar con Órganos Internos de Control para prevenir, corregir, investigar y sancionar las acciones y omisiones que puedan ser objeto de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal

de Justicia Administrativa, así como la facultad de revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos, además de presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delitos de corrupción.

El artículo 109 ter, se refiere a la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, lo define como una instancia de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección, sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización de los recursos públicos, establece su estructura y funcionamiento.

Otros artículos que se reformaron fueron el 110 y el 133, el artículo 110 refiere el juicio político el cual se llevará a cabo cuando el servidor público se encuentre desempeñando su cargo y dentro de un año después a partir de iniciado el procedimiento, señala que la prescripción de los delitos cometidos dentro del encargo no deberá ser inferiores a tres años. El artículo 133 señala entre otras cosas que la Auditoría Superior de Michoacán puede imponer los medios de apremio que establece la ley y derivado de sus investigaciones promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Las leyes secundarias en la materia derivadas de las reformas constitucionales señaladas son: la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán de Ocampo, Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, Código Penal para el Estado de Michoacán y la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Michoacán.

La conformación y funcionamiento del Sistema Local de combate a la corrupción, de acuerdo al marco legal, se encuentra estipulada en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán la cual sienta las bases para la coordinación de las instituciones que lo conforman. Esta ley señala que las políticas públicas que establezca el comité deberán ser implementadas por todos los órganos del Estado, el Sistema Estatal Anticorrupción está conformado por El Comité y El Comité de Participación Ciudadana. El artículo 8 de esta Ley refiere que el Comité es la instancia administrativa encargada de la coordinación, evaluación y seguimiento de este sistema en el Estado de Michoacán, dentro de sus facultades se encuentra el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, requerir información de los Órganos del Estado y proporcionar datos a la Plataforma Digital Estatal entre otras.

La ley también señala las instituciones de este Sistema, el Comité lo integran: el Comité de Participación Ciudadana quien lo preside, el Auditor Superior de Michoacán, el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, el Secretario de Contraloría del Estado, el Presidente del Consejo del Poder Judicial, el Presidente del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, y tres titulares de los órganos internos de control municipal electos por sus pares, quienes tendrán una duración de tres años, la presidencia del Comité durará un año y será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana.

El Comité de Participación Ciudadana (CPC), es la instancia de vinculación con los ciudadanos, las organizaciones civiles y la academia que tengan relación con el combate a la corrupción. Este Comité, está integrado por cinco ciudadanos que tengan trayectoria en temas relacionados con el Sistema como la transparencia y la rendición de cuentas y duran cinco años en el cargo sin posibilidad de reelección, serán renovados de manera escalonada. Algunas de las atribuciones del CPC son, realizar propuestas sobre políticas públicas en la materia, proponer proyectos en materia de fiscalización y control de recursos públicos, proponer mecanismos para

la operación de la Plataforma Digital Estatal, proponer mecanismos para la participación ciudadana en la prevención y denuncias de faltas administrativas y hechos de corrupción y proponer mecanismos de coordinación entre las organizaciones de la sociedad, la academia y grupos ciudadanos, entre otras. El CPC, puede solicitar al Comité que requiera información a los Órganos del Estado cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene autonomía técnica y de gestión, su objetivo es fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador al cual le brinda asistencia técnica, los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.

Esta Secretaría cuenta con un Órgano Interno de Control quien es nombrado por el Congreso del Estado conforme a los procedimientos de ley, quien realizara las labores de fiscalización de la Secretaria Ejecutiva conforme a los estipulado como presupuesto, adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como obra pública y servicios relacionados con las mismas, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, responsabilidades administrativas de Servidores públicos y transparencia y acceso a la información pública, conforme a la ley en la materia. El titular del Órgano Interno de Control debe conducirse con honestidad, imparcialidad en el desempeño de sus funciones, además de evitar sustraer o utilizar indebidamente documentación que por razón de su encargo tenga bajo su cuidado.

Dentro de la Secretaría Ejecutiva también existe un Órgano de Gobierno que está integrado por los miembros del Comité y lo preside el presidente del Comité de Participación Ciudadana, los acuerdos y resoluciones del Órgano de Gobierno se toman por mayoría de votos. Podrán participar con derecho a voz, pero no a voto, aquellas personas que el Órgano de Gobierno decida invitar en virtud de su probada experiencia en asuntos que sean de su competencia.

Otro elemento dentro de la integración del Sistema es la Comisión Ejecutiva la cual está integrada por: el Secretario Técnico y el Comité de Participación Ciudadana con excepción del miembro que funja en ese momento como presidente del mismo. Esta comisión tiene la responsabilidad de la generación de insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, elaborara algunas propuestas, las cuales serán sometidas a la aprobación del Comité. Dentro de las propuestas que puede elaborar se encuentran políticas públicas en la materia y evaluación de las mismas, 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, bases y principios para la efectiva coordinación entre los Órganos del Estado y sus equivalentes en la Federación en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, entre otras.

El Secretario Técnico es nombrado y removido por el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva por el voto favorable de cinco de sus miembros, dura en su encargo cinco años y no podrá ser reelegido, puede ser removido por faltar a su deber de diligencia o por causa plenamente justificada a juicio del Órgano de Gobierno o por las causas establecidas en la ley. El Secretario Técnico ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva, dentro de sus funciones se encuentran: Actuar como Secretario del Comité y del Órgano de Gobierno, Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité y del Órgano de Gobierno, elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Comité 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, entre otras.

La participación del Estado en el Sistema Nacional de Fiscalización se hará a través del Auditor Superior de Michoacán y el Secretario de la Contraloría del Estado, quienes para una adecuada función deberán realizar acciones tendientes a conservar su autonomía respecto de los poderes del Estado, así como homologar sus procesos y normas en materia de auditoria de auditoria sin duplicar funciones.

Un elemento importante dentro de la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción es la Plataforma Digital Estatal la cual se debe integrar a la Plataforma Digital Nacional con el objeto de tener una mejor coordinación para poder cumplir con los procedimientos y disposiciones señaladas en la Ley.

La Plataforma Digital se integra por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Estatal, algunos de los datos que debe contener son: Un sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, sistema de servidores públicos y particulares sancionados, sistema de denuncia pública de faltas administrativas y hechos de corrupción, sistema de información pública de contrataciones, sistema de información y comunicación con el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización. La información contenida en la plataforma deberá ser en datos abiertos en concordancia con la Ley de Transparencia del Estado y demás legislación aplicable.

Otro aspecto dentro de este Sistema son las recomendaciones no vinculantes emitidas por el Comité Coordinador a los Órganos del Estado, están deben de ser públicas, de carácter institucional y se enfocaran al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, normas, acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el Comité. Las recomendaciones son aprobadas por la mayoría de los miembros del Comité, estas deben recibir una respuesta fundada y motivada de las autoridades a las cuales se dirigen, en un término que no exceda de quince días a partir de su recepción.

2.4 Faltas administrativas y actos de corrupción en la legislación del Estado de Michoacán

Los Sistemas Nacional y Locales Anticorrupción tienen como ya se ha señalado, como objeto principal prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los actos de corrupción. Es importante establecer la diferencia entre ambos conceptos.

Las conductas citadas se establecen en diversos ordenamientos jurídicos, pero este trabajo de investigación se enfocará a la manera en que están contenidos en la legislación del Estado de Michoacán.

La Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, el Código Penal para el Estado de Michoacán, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo son el punto de referencia para este apartado.

Las faltas administrativas a que se pueden hacer acreedores los servidores públicos por acciones u omisiones derivadas de las funciones que ejercen en el servicio público se encuentran estipuladas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, esta ley establece cuáles son. También se establecen sanciones por faltas cometidas por particulares que pueden ser personas físicas o morales.

Los servidores públicos en su actuar, deben de regirse por ciertos principios éticos, como la honradez, la legalidad, la disciplina, imparcialidad, transparencia, profesionalismo, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, entre otros valores para brindar un buen servicio a la ciudadanía. El ideal de gobierno es aquel que vela por el interés general, tiene reglas claras y justas que cumple, es coherente en el decir y el actuar, es eficaz y por ende funciona en beneficio de la sociedad.

Sin embargo, cuando los servidores públicos no velan por el interés general, buscan cargos públicos para enriquecerse de manera particular, y ante este escenario, la falta de controles judiciales que no limitan o castigan estos comportamientos, se desencadena una situación caótica. Los ciudadanos esperan que los funcionarios tengan un sistema de valores y buenas practicas que no sean sustituidos por conductas que propicien un menoscabo a la sociedad, que no esperen sacar máxima utilidad de un puesto público con la intención de beneficiarse o beneficiar a grupos determinados.

La sustanciación, investigación y resolución de los procedimientos considerados como faltas administrativas serán competencia de la Secretaría de la Contraloría del Estado, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de Michoacán, el Tribunal de Justicia Administrativa y el Consejo del Poder Judicial del Estado. Si las autoridades competentes, determinan que existe una falta administrativa, elaboraran un informe de presunta responsabilidad. Los Órganos Internos de Control tienen competencia para implementar mecanismos de prevención de conductas que puedan ser consideradas como responsabilidades administrativas, revisar el ingreso, egreso, control y manejo de los recursos públicos, presentar denuncias por actos considerados como delitos en materia de corrupción.

La Auditoría Superior de Michoacán, es competente entre otras cosas para investigar y substanciar el procedimiento por faltas administrativas graves que se detecten derivado de sus auditorías, si se detectan faltas no graves la Auditoría informa a los Órganos Internos de Control competentes para que continúen con la investigación. El Tribunal de Justicia Administrativa entre otras cosas, está facultado para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y faltas de particulares, quien determinara las sanciones correspondientes.

Las personas morales son sujetos de sanción legal, cuando los actos vinculados por faltas graves sean realizados por personas físicas que actúen en su nombre o representación de la persona moral, además de que pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para la persona moral. Las personas morales deben de contar con una política de integridad que entre otras cosas tenga mecanismos que aseguren la transparencia y la publicidad de sus intereses, que cuenten con sistemas adecuados de denuncia tanto al interior como hacia las autoridades competentes, procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas y a las leyes, entre otras disposiciones.

Constituyen obligaciones para los servidores públicos presentar su declaración patrimonial, su declaración fiscal y de posible conflicto de intereses.

La declaración patrimonial se refiere a los bienes con los que cuenta el servidor público, los bienes que tiene en si haber patrimonial como automóvil, bienes inmuebles, obras de arte, joyas, u otros bienes que por su naturaleza la ley determine deban ser declarados. Esta declaración la realizara el servidor público en tres momentos cuando tome posesión del cargo público y se le denomina declaración patrimonial inicial, cuando cumpla un año en el cargo y cada año subsecuente y se le llama declaración patrimonial de modificación y cuando termine su encargo y se llama declaración patrimonial final. La declaración fiscal es aquella que se presenta ante el Servicio de Administración Tributaria y que contiene el total de ingresos percibidos en el año.

La declaración de posible conflicto de interés, es aquella que debe presentarse cuando el interés laboral, personal, profesional, familiar o de negocios del servidor público pueda afectar el desempeño imparcial, objeto de sus funciones, para lo cual la ley determinara los casos en que exista este posible conflicto de interés.

Las faltas administrativas se clasifican en graves y no graves de acuerdo a la ley. Las faltas administrativas no graves son entre otras, cuando un servidor público no atiende las indicaciones de su superior jerárquico, cuando no presenta en tiempo y forma su declaración patrimonial, fiscal o de posible conflicto de interés, cuando no custodia la información que tiene bajo su responsabilidad, cuando no supervisa a los servidores públicos sujetos a su dirección, entre otras que establece la ley. Las faltas administrativas graves son el cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuar bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, obstrucción de la justicia. Constituyen faltas administrativas graves vinculadas con actos de particulares las siguientes: soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias para inducir a la autoridad, utilización de información falsa,

obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos, contratación indebida de ex servidores públicos.

Dentro de las faltas administrativas que se encuentran establecidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, están las que se consideran faltas de particulares en situación especial. Estas faltas son consideradas graves y consisten en aquellas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir algún beneficios establecido por la ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público.

La prescripción de las faltas administrativas es de la siguiente manera: tres años tratándose de faltas administrativas no graves, siete años tratándose de faltas administrativas graves o faltas de particulares. Ambos plazos comienzan a contar a partir del día siguiente al que se cometan las obligaciones o a partir del momento en que hubieren cesado. La prescripción se interrumpe con la clasificación y presentación del informe correspondiente ante la autoridad substanciadora. En ningún caso debe de dejar de actuar en un procedimiento por más de seis meses sin causa justificada, si se realiza dicha inactividad se decretará la caducidad de la instancia. Los plazos serán computados en días hábiles.

La investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas podrá iniciar de oficio, por denuncia o derivada de auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o en su caso auditores externos. Las sanciones correspondientes a las faltas administrativas no graves pueden consistir en: Amonestación pública o privada, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución de su empleo, cargo o comisión, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar

en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. La suspensión del empleo, cargo comisión será de uno a treinta días naturales, la inhabilitación temporal no será menor de tres meses ni menor de un año.

Por su parte las sanciones por faltas administrativas graves pueden consistir en: suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del empleo, cargo o comisión, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

La suspensión del empleo, cargo o comisión será de treinta a noventa días naturales, la inhabilitación será de uno a diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor real de la unidad de medida y actualización y de diez a veinte años si dicho monto excede dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios ni exista beneficio o lucro alguno se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación. Las sanciones económicas se impondrán cuando la falta cometida genere beneficios económicos, la sanción puede alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, la sanción económica no puede ser igual o menor a los beneficios obtenidos, sin perjuicio de otras sanciones que se puedan imponer dependiendo el caso.

Las sanciones por faltas de los particulares tratándose de personas físicas consistirán en: Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años, indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de los Órganos del Estado.

Tratándose de personas morales las sanciones consisten en: Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años, la suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en la ley, disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en la ley e indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de los Órganos del Estado.

Se considera como atenuante en la imposición de sanciones que exista denuncia o se proporcione información que pueda resarcir los daños causados. Se considera como agravante el hecho de que los órganos de la administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien.

En el Código Penal para el Estado de Michoacán, se contemplan los delitos por actos de corrupción y sus sanciones. Los servidores públicos y los particulares que sean autores, partícipes o que concurran en delito emergente, serán responsables por los actos de corrupción en los casos establecidos en la ley. Adicional a las penas que establece la legislación penal los sujetos que cometan delitos de corrupción podrán ser sancionados con la destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público, inhabilitación de dos a ocho años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público y el decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito. Los delitos

en materia de corrupción son: abuso de autoridad, ejercicio ilícito del servicio público, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, negación del servicio público, tráfico de influencias, cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito.

CAPÍTULO TERCERO

SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN Y LOS MUNICIPIOS

Sumario. 3.1 Municipio, organización política y administrativa 3.2. Sistemas Locales Anticorrupción y los municipios 3.3 Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco y el municipio de Guadalajara 3.4 Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios

3.1. Municipio

El municipio es una forma de organización política muy peculiar, y como forma de organización política es una de las más antiguas. El municipio es una forma de descentralización por región, es una forma de organización política creada expresamente por ley. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el fundamento constitucional del municipio, el cual tiene una gran importancia en la vida cotidiana de los ciudadanos y es considerado la base de la organización de la sociedad, la estructura política básica.

El municipio brinda determinados servicios establecidos en el artículo 115 Constitucional y en cada demarcación territorial de acuerdo a su jurisdicción y competencia brinda estos servicios que pueden ser la expedición de una licencia de funcionamiento o de construcción, servicio de alumbrado público, algún asunto relacionado con los mercados, parques y jardines, en fin, un sin número de cuestiones relacionadas con la mayor parte de la población y la administración pública municipal.

El municipio es considerado como un ente político y administrativo, en el cual concurren diferentes necesidades y es la autoridad más cercana al ciudadano o al menos el primer contacto con la administración pública, con quien el ciudadano tiene que mediar algunas controversias de diferente índole ya sea por problemas vecinales o para tratar algún problema relacionado con los servicios públicos.

El municipio en México puede ser considerado como una institución social, política y jurídica:

Como institución social es el lugar donde el individuo convive con su comunidad local, donde la sociedad realiza sus actividades fundamentales, donde se encuentra la familia, el vecindario, los amigos, ahí se realizan actividades como el trabajo, la educación, el deporte, es la organización de la convivencia social. Como institución política los vecinos de un municipio necesitan que una autoridad los organice mediante un gobierno propio sin intermediarios con el Estado, por lo que deciden a través del voto directo a las autoridades que han de representarlo, lo que convierte al municipio en la base de la organización política del Estado. Como institución jurídica al municipio lo crea formal y materialmente el Estado, es una forma de descentralización por región, esta teoría se desprende del artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. El municipio es desde el punto de vista jurídico:

Una persona o ente jurídico formado por una colectividad de seres humanos identificados por lazos de vecindad, dentro del territorio o espacio físico determinado y circunscrito por el Estado, con un gobierno propio, dado por el pueblo y reconocido por el Estado.³⁷

La libertad y la autonomía son atributos del municipio como institución de derecho público, además Ugarte lo concibe como una:

Una comunidad básica, un asentamiento primario y fundamental de seres humanos. Aparece como efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano, es la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad económica para realizar la satisfacción de sus intereses comunes a través de órganos políticos propios.³⁸

³⁷ López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 2019, p. 83.

³⁸ Ugarte Cortés, Juan, *La reforma municipal*, México, Porrúa, p. 132.

Como se aprecia es el municipio la célula base de la organización política y administrativa en México. El municipio es un grupo de personas que se han asentado en un determinado territorio, conviven entre sí y le confieren el poder de mando a una autoridad municipal que es electa por el voto directo de los ciudadanos que en él habitan, es el tercer orden de gobierno con quien la sociedad tiene más relación, debido a los servicios públicos que el municipio provee.

De acuerdo con Hernández el municipio es una “persona del derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior”³⁹.

Conforme a La Constitución Mexicana el municipio tiene algunas características: cuenta con un gobierno propio, representativo y popular, es reconocido por el Estado como base de su organización política y administrativa, goza de autonomía, pero se encuentra unido a una federación, se encuentra asentado en un territorio delimitado, no existe autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado, para la elección de sus autoridades de elección popular puede darse la elección consecutiva en los términos de la ley respectiva, y tiene la administración libre de su hacienda.

Es preciso distinguir entre diferentes conceptos que se relacionan con municipio, dentro de los cuales están conceptos como Ayuntamiento y cabildo. El término de Ayuntamiento, proviene del latín *jungere* que significa unir o juntar y que en castellano antiguo dio origen al verbo ayuntar, juntar, se deduce que es la unión de personas para formar un grupo, el ayuntamiento es el encargado de realizar la acción de gobierno que represente al pueblo y que por tanto ejerce el poder municipal de manera legal, es la autoridad más cercana e inmediata al gobernado al cual representa y de quien emana su autoridad. En cuanto al término cabildo, este se refiere a los representantes populares que representan al Ayuntamiento que son

³⁹ Hernández Gaona Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 9.

electos por los ciudadanos, siendo estos: el presidente municipal, síndico y regidores, los cuales son la máxima autoridad dentro del Ayuntamiento, es un órgano deliberante, una asamblea colegiada y de integración plural, debido a que el principio de representación proporcional está presente en todos los municipios del país.

Los municipios en México atendiendo a diversas características son considerados en diferentes categorías y son clasificados en: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales. Lo anterior debido a indicadores como número de habitantes, principales actividades económicas, servicios públicos que prestan, ingresos y egresos, geografía, entre otros.

Los municipios metropolitanos tienen una alta densidad de población, tienden a formar una continuidad geográfica con otros municipios, su número de síndicos y regidores es amplio generalmente de doce a quince, tienen una estructura administrativa de grandes dimensiones, su equipamiento en materia educativa es desde preescolar hasta universidades y posgrados con demanda académica, la mayoría de su población es económicamente activa.

Los municipios urbanos tienen alta densidad de población distribuida en vecindarios grandes y comunidades medianas y pequeñas, su población es económicamente activa en su mayoría, cuentan con universidades, hospitales generales de especialidades, grandes mercados, el número de regidores es de 10 a 12.

Los municipios semiurbanos presentan baja y media densidad de población, su población está distribuida en medianas y pequeñas comunidades, tienen de 8 a 10 regidores, la oferta educativa en estos municipios es de preescolar, primaria, secundaria y ocasionalmente bachillerato. Y los municipios rurales tienen poca densidad de población distribuida en pequeñas comunidades dispersas, la cantidad de regidores es aproximadamente de siete, no cuentan con todos los servicios públicos, su educación es solo de primaria y secundaria, su estructura administrativa es sencilla.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, solamente hace referencia en el artículo 3° bis de los municipios urbanos, semiurbanos y rurales, debido a las características que presentan los municipios en el Estado de Michoacán. Esta ley establece que el ámbito de competencia de las autoridades municipales se limitara a su territorio y población, siendo la sede de cada Ayuntamiento la cabecera municipal.

Con relación a la vecindad, la citada ley establece que son vecinos del municipio las personas que residen permanente o temporalmente dentro de su territorio manteniendo su domicilio. La cantidad de recursos públicos asignados, los planes y programas de desarrollo, el tratamiento administrativo, social y político de cada municipio dependerá de sus características y del número de población con el que cuente.

Los municipios sobre todo aquellos que son semiurbanos y rurales, presentan grandes dificultades para su desarrollo económico, y en general la mayoría de los municipios, tienen penurias económicas que pueden ser por falta de una buena administración y recaudación adecuada acorde a las necesidades de los servicios que deben prestar. De sus ingresos depende en gran medida el adecuado y oportuno servicio que presan a la comunidad. De alguna manera esto trae consecuencias en la falta de desarrollo del municipio y es un medio para que se desarrolle la corrupción.

Los municipios representan una importante modalidad de descentralización de acuerdo con las atribuciones conferidas por la constitución, como nivel de gobierno e instancia gubernamental tienen mayor contacto con la ciudadanía que otras instancias gubernamentales. Lo anterior se convierte en un área de oportunidad para recoger los problemas ciudadanos con mayor grado de efectividad, sin embargo, son los municipios quienes menos recursos tienen para dar cumplimiento a las necesidades de la sociedad. Michoacán cuenta con 113 municipios de los cuales Morelia, municipio y capital del Estado, es el más grande con cerca de un millón de habitantes.

Una parte importante de los municipios de Michoacán tiene una serie de limitaciones para un adecuado desarrollo, en algunos prevalece la desigualdad, existen municipios con un grado de marginación importante, esto se refleja en la falta de una adecuada prestación de los servicios municipales. Las diferencias en los niveles de desarrollo reflejan un acceso desigual a las oportunidades, es decir, el grado al que las personas se encuentran limitadas en sus posibilidades de desarrollo por factores como el género, el nivel socioeconómico o la ubicación geográfica. Las diferencias entre los niveles de desarrollo tienen efectos dramáticos en las vidas de las personas, en la práctica, significan oportunidades y esperanzas realizadas o perdidas. Las desigualdades pueden expresarse en números para ordenar y sistematizar la información sobre el nivel de desarrollo y son cruciales para orientar las decisiones públicas y privadas que intentan reducir la brecha entre los municipios desarrollados y aquellos rezagados.

De los 113 municipios de Michoacán, una parte considerable sigue sin contar con la cobertura de agua de la red pública y drenaje. El nivel de crecimiento económico municipal alcanzado tampoco ha sido suficiente para dar empleo a una proporción significativa de la población económicamente activa, lo que ha ocasionado fuerte migración a Estados Unidos de América. La falta de oportunidades económicas, junto con varios factores más, ha propiciado grados de inseguridad y la expansión del crimen organizado. Algunos gobiernos locales, independientemente de su afiliación partidista, tienen un marco institucional propio endeble, ya que carecen de varios reglamentos municipales básicos y la revisión periódica de los reglamentos que están operando es tarea excluida de la agenda política.

En materia de planeación, la integralidad del Plan Municipal de Desarrollo ha sido parcial o fragmentada, en materia de finanzas públicas algunos municipios prácticamente quedarían paralizados sin la llegada de los recursos federales, pues sus ingresos propios son bajos con respecto a sus ingresos totales. La relación del gasto corriente con base en los egresos totales es mucho mayor que la relación entre ingresos propios e ingresos totales, con excepción de Morelia. Lo anterior hace que los municipios cuenten con pocos elementos de gestión participativa para

cumplir sus competencias elementales, alejándose significativamente de las formas de gobierno relacionadas con la gobernanza. El municipio de Morelia es el que cuenta con mayor cantidad de recursos para brindar los servicios públicos a la ciudadanía, sin embargo, en algunas administraciones la falta de transparencia y rendición de cuentas han sido obstáculos para un adecuado desarrollo en ciertas zonas de la ciudad.

3.1.1. Organización política

En el apartado anterior se refirió que el municipio es un ente jurídico, social y político con autonomía, que administra su propia hacienda, tiene una forma de organización política y una administrativa. Se describe ahora su forma de organización política, en primer término, el referido artículo 115 de la CPEUM refiere que:

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad (...), la competencia que la constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Como se aprecia la integración política del municipio será representada por el voto directo de los ciudadanos. El órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración municipal es el Ayuntamiento. Los integrantes del ayuntamiento son electos por la ciudadanía dentro de un proceso electoral constitucional, para un periodo de tres años con la opción de reelegirse hasta por una ocasión consecutiva.

Los ayuntamientos se eligen por planillas que representan a cada una de las opciones políticas de entre las cuales los ciudadanos pueden elegir. En el caso del municipio de Morelia, cada planilla se integra con un candidato a presidente municipal, un síndico y siete regidores, el síndico y los siete regidores deberán tener un suplente, en la integración de las planillas se deben cuidar los aspectos relativos

a la paridad de género e incluir el 30% de jóvenes. Las planillas que no resulten ganadoras en la elección constitucional tienen derecho a un determinado número de miembros para integrar el Ayuntamiento en su carácter de representación proporcional, acorde al número de votos que hayan obtenido las planillas en la elección respectiva. En el municipio de Morelia la conformación del Ayuntamiento es de un presidente municipal, un síndico y doce regidores, de los cuales siete regidores serán de la planilla ganadora y 5 de representación proporcional.

Los requisitos de elegibilidad de los miembros de los Ayuntamientos son mínimos, en el Estado de Michoacán estos requisitos se encuentran establecidos en el artículo 119 de la constitución del Estado, requisitos como edad mínima de 18 años para ser regidor y 21 para síndico o presidente municipal, ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, ser vecino del municipio, no ser ministro de algún culto religioso, entre otros. Como se aprecia, no se establece nada respecto a su preparación académica o en cuanto a la experiencia, estos requisitos deben de ser considerados ya que pueden determinar la capacidad para ostentar el cargo.

El presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento y el titular de la administración pública municipal. En cuanto al síndico es quien tiene a su cargo la procuración, defensa y promoción de los derechos e intereses municipales, la representación jurídica en los litigios en que el Ayuntamiento es parte además de funciones hacendarias. Los regidores son personajes representativos de diversos sectores de la comunidad y junto con el presidente municipal y el síndico son el órgano máximo de un Ayuntamiento, las atribuciones del Ayuntamiento se encuentran plasmadas en la ley orgánica municipal.

Por lo anterior, debido a la naturaleza de estos cargos es importante que se elijan a los perfiles adecuados para que de manera más eficaz se pueda dar cumplimiento a lo mandado por la ley en cuanto a sus responsabilidades como miembros del Ayuntamiento y representantes de elección popular. La falta de

preparación, pericia y experiencia de algunos miembros de Ayuntamientos ha propiciado que falta de crecimiento y desarrollo en la cultura política.

En un Ayuntamiento también existen autoridades auxiliares, para ello, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán establece en el artículo 60, que estarán a cargo de los jefes de tenencia de las comunidades rurales y encargados del orden de las diferentes colonias del municipio, quienes dependerán jerárquica y políticamente de la Presidencia municipal. Una Tenencia podrá contar con una o más encargaturas del orden, el encargado de cada una de ellas será electo por plebiscito. Las tenencias del municipio de Morelia son: Atapaneo, Atécuaro, San Miguel del monte, Jesús del monte, Santa María de Guido, Santiago Undameo, Tiripetío, Tenencia Morelos, San Nicolás Obispo, Tacícuaro, Capula, Teremendo de los Reyes, Chiquimitio, Cuto de la Esperanza.

El Presidente municipal es el titular de la administración pública, cumpliendo de esta manera la función ejecutiva, las atribuciones del presidente municipal síndico y regidores se encuentran establecidas en la ley orgánica municipal. Dentro de las atribuciones del Ayuntamiento están las de expedir el bando de gobierno municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del ámbito de su competencia, prestar los servicios públicos que la ley le mandata, realizar las políticas y planes de gobierno en coordinación con el gobierno federal y estatal y celebrar por cuestiones de interés público convenios de coordinación con otros Ayuntamientos o entidades públicas, entre otras facultades establecidas en la ley.

El ayuntamiento de Morelia de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la citada ley orgánica, para la resolución de los asuntos que le competen celebra sesiones. Estas sesiones son de carácter ordinario, extraordinario, solemnes e internas. Las sesiones ordinarias son las que obligatoriamente deberán llevarse a cabo cuando menos dos veces al mes para atender asuntos de la administración Municipal. Las sesiones extraordinarias son aquellas que se realizan cuantas veces sean necesarias para resolver situaciones de urgencia. En cada sesión

extraordinaria sólo se trata el asunto que motivó la sesión. Las sesiones solemnes son las que exigen una ceremonia especial y las sesiones internas son aquellas que, por acuerdo del Ayuntamiento, tengan carácter privado a las que asistirán únicamente los miembros de éste. Las sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes serán públicas.

Para una mejor atención de los servicios públicos los integrantes del Ayuntamiento trabajan en comisiones las cuales se integran de manera colegiada de entre los miembros del Ayuntamiento y deberán dar solución a problemas de su conocimiento a efecto de atender las distintas ramas de la administración pública municipal.

La Ley Orgánica y el Bando de Gobierno del Municipio de Morelia establecen las comisiones, el municipio de Morelia tiene las siguientes: Comisión de gobernación, trabajo, seguridad pública y protección civil, comisión de hacienda, financiamiento y patrimonio, comisión de planeación, programación y desarrollo, comisión de educación pública, cultura y turismo, comisión de la mujer, juventud y deporte, comisión de salud y asistencia social, comisión de ecología, comisión de desarrollo urbano y obras públicas, comisión de fomento industrial y comercio, comisión de desarrollo rural, comisión de acceso a la información pública y comisión de servicios públicos municipales.

3.1.2. Administración pública municipal

El Ayuntamiento además de tener una forma de organización política, también tiene una forma de organización administrativa, el Presidente Municipal además de tener la representación política es el jefe de la administración pública municipal.

El Presidente Municipal para el despacho de los negocios del Ayuntamiento se auxilia de un aparato administrativo el cuál es similar al de la administración pública federal solo que, con las características propias del municipio, que desde luego reviste otros intereses y temas a tratar dentro de su administración y competencia. Cada municipio tiene características distintas y los servicios públicos que brinde la

administración municipal serán acorde a las necesidades del municipio, el aparato burocrático formado por dependencias y entidades son los que se encargan de proporcionar los servicios públicos a los habitantes del municipio.

Existen algunas áreas indispensables para el funcionamiento de cualquier municipio y estas son: La presidencia municipal, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería municipal y la policía preventiva, que conforman la estructura básica del Ayuntamiento. El Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, establece los principios rectores de la administración pública municipal de entre los cuales se encuentran la legalidad, la transparencia y rendición de cuentas, la eficiencia y eficacia, la igualdad sustantiva, la participación ciudadana, entre otros.

El artículo 115, fracción III, de la carta magna, refiere los servicios públicos que deben de prestar los Ayuntamientos, los cuales sin perjuicio de su competencia constitucional deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, siendo estos los siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales
- Alumbrado público
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines y su equipamiento
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito
- Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, establece en el artículo 57 los servicios que presta el municipio siendo estos:

I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; II. Alumbrado público; III. Limpia, gestión, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; IV. Mercados y centrales de abasto; V. Panteones; VI. Rastros; VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y su equipamiento; VIII. Infraestructura de ciclovías y andadores; IX. Seguridad pública, y tránsito; protección civil y bomberos; X. Salud pública; XI. Estacionamientos; y, parquímetros en las zonas de alta densidad vehicular; XII. Protección a los animales en general; XIII. Información pública; XIV. Archivo histórico; XV. Asistencia a la sociedad; XVI. Desarrollo integral de la familia; XVII. Desarrollo industrial municipal; y, XVIII. Aquellos necesarios de beneficio colectivo que se creen por Reglamentación o Acuerdo de Cabildo a propuesta del Presidente.

Los servicios públicos señalados por la Constitución y el bando de gobierno municipal son los que determinan la estructura esencial que debe tener la administración pública municipal, no existen administraciones municipales idénticas, en algunos casos se organizan en direcciones, departamentos, unidades o en coordinaciones a excepción de la secretaria del Ayuntamiento y la tesorería municipal, que son los organismos indispensables para cualquier Ayuntamiento.

El Ayuntamiento, para llevar a cabo sus funciones y brindar los servicios públicos se auxilia de las dependencias y entidades de la administración necesarias, que estarán bajo las órdenes del Presidente Municipal. El Presidente Municipal, previo acuerdo del Ayuntamiento, podrá crear dependencias, entidades y unidades administrativas que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las existentes, de acuerdo con las necesidades y la capacidad financiera del Ayuntamiento. Entre los fines primordiales que tiene el Ayuntamiento

están el de garantizar la tranquilidad, la moralidad, seguridad y orden público de sus habitantes y sus bienes.

En la administración pública municipal también se da la centralización administrativa y la descentralización acorde con sus fines, planes de desarrollo y necesidades. La administración pública centralizada se integra por las dependencias que crea el bando de gobierno, así como por sus órganos desconcentrados, y es encabezada por el Presidente Municipal. Los órganos desconcentrados son entidades subordinadas a las dependencias de la administración pública, con facultades para resolver asuntos específicos que le sean encomendados, dotados de autonomía administrativa sin responsabilidad jurídica ni patrimonio propio. La administración pública descentralizada la conforman las entidades dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio que sean creadas por el Ayuntamiento en los términos de la ley.

La administración pública municipal descentralizada y desconcentrada se lleva a cabo en los términos del reglamento orgánico de la administración pública municipal y comprende los organismos públicos descentralizados de carácter municipal, las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos en los cuales el municipio sea fideicomitente. Los denominados sistemas municipales para el desarrollo integral de la familia, son organismos municipales descentralizados.

La administración pública del municipio de Morelia está integrada por: la presidencia municipal la cual tiene a su cargo diferentes áreas dentro de las cuales se encuentra la dirección de comunicación social y la coordinación del centro histórico, de la sindicatura dependen las áreas de patrimonio municipal, direcciones de asuntos jurídicos en materia laboral, fiscal, administrativa, electoral, civil, penal, además de una dirección de derechos humanos, mediación y conciliación. La secretaria del Ayuntamiento tiene a su cargo diversas direcciones dentro de las cuales destacan la dirección de inspección y vigilancia, la dirección de

gobernabilidad, la dirección de normatividad municipal, la dirección de transparencia y acceso a la información, la coordinación municipal de protección civil.

En relación a las secretarías de la administración centralizada del municipio de Morelia son las siguientes: secretaria de Administración, secretaria de efectividad e innovación gubernamental, secretaria de desarrollo económico y emprendedor, secretaria de turismo, secretaria de desarrollo humano y bienestar social, secretaria de desarrollo metropolitano e infraestructura, secretaria de servicios públicos, secretaria de desarrollo rural y medio ambiente, secretaria de cultura, comisión municipal de seguridad ciudadana. Además, el municipio de Morelia cuenta con la tesorería municipal la cual tiene a su cargo diversas direcciones de las que destacan la dirección de programación y presupuesto, la dirección de ingresos, la dirección de egresos y la dirección de contabilidad.

Existe dentro de la administración municipal también la figura de la contraloría para llevar un control y vigilancia de la administración, una sana rendición de cuentas y un adecuado régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Entre las atribuciones del contralor municipal están las de vigilar la correcta aplicación del gasto público, realizar auditorías a las dependencias y entidades de la administración municipal, vigilar las adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos, proponer normas y criterios en materia de control y evaluación, entre otras. La contraloría tiene la dirección de auditoría y evaluación municipal y la dirección de responsabilidad de los servidores públicos.

Dentro de los órganos desconcentrados de la administración pública municipal se encuentra el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, el cual es un órgano desconcentrado de la presidencia municipal. Este sistema cuenta con un director general y algunas direcciones de entre las cuales se encuentran la dirección de centros de asistencia social y la dirección de protección social. El organismo operador de agua potable alcantarillado y saneamiento forma parte de la administración pública descentralizada. Dentro de la administración

paramunicipal también se encuentra el instituto de la juventud, el instituto de la mujer moreliana, el centro infantil de educación inicial de Morelia, el instituto municipal de cultura física y deporte, el instituto municipal de planeación, el centro de atención al sector vulnerable infantil, la gerencia del patrimonio cultural, el colegio de Morelia y el sistema de protección integral a las niñas, niños y adolescentes.

En Morelia, se tiene además un comité de obra pública, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles, cuyo funcionamiento por especialización se divide en: el Comité de Adquisiciones, que tiene competencia para determinar de qué proveedores se obtendrán los bienes y servicios que el Ayuntamiento requiere en los términos de las leyes respectivas y el Comité de Obras Públicas, que tiene competencia para adjudicar los contratos de obra pública en los términos de las leyes respectivas.

De lo anterior, se desprende que la administración pública del municipio de Morelia es compleja, requiere de un control, supervisión y evaluación adecuado para el manejo de los recursos públicos. Para brindar una adecuada atención a los ciudadanos respecto de los servicios públicos que presta el Ayuntamiento, la administración pública municipal tiene importantes retos frente al sistema estatal anticorrupción para ello es importante fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

3.2. Sistemas Locales Anticorrupción y los municipios

El combate a la corrupción como uno de los grandes males que agobia a México, es una preocupación constante para muchos ciudadanos, por varias razones, una de ellas es el alto costo de la corrupción y lo difícil que ha sido erradicar esta mala práctica. Ante esta situación y en concordancia con el SNA, cada Estado de la República cuenta con un marco jurídico de actuación para combatir la corrupción. Lo anterior, derivado de la reforma constitucional al artículo 113 a través de la cual

se implementa el SNA y mandata a que las legislaturas locales adecuen su marco jurídico acorde a este nuevo paradigma.

Cada Estado cuenta con un SEA con una estructura casi idéntica al SNA, pero adecuada a cada Estado, lo relevante de estos Sistemas Locales Anticorrupción es la manera en como cada uno de ellos ha concebido la inclusión de los municipios dentro de sus Sistemas Locales. El tema principal que atañe a esta investigación es precisamente el combate a la corrupción a nivel municipal, en relación a ello, cabe mencionar que algunos Estados cuentan con muy buenas practicas de combate a la corrupción, algunos otros han implementado sistemas locales anticorrupción y otros más han realizado esfuerzos por ciudadanizar la figura del contralor, entre otras acciones. Lo importante es que de alguna manera los municipios están incluidos dentro de los Sistemas Locales Anticorrupción, aunque con diferentes enfoques y prácticas.

El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) es:

Un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro que investiga y actúa con base en evidencia para resolver los desafíos más importantes de México. Su misión es proponer políticas públicas y acciones viables e influir en su ejecución para lograr un México próspero e incluyente.⁴⁰

Conjuntamente con IMCO, Transparencia Mexicana y la Coparmex, se diseñó la Ley Modelo para los Sistemas Locales Anticorrupción y una metodología para la medición del avance en la integración de las modificaciones a las constituciones locales y la elaboración y aprobación de la ley local y lo denominaron Semáforo Anticorrupción. De acuerdo con el IMCO “no es necesaria la inclusión de sistemas municipales anticorrupción, ya que podrían ser, no sólo innecesarios sino problemáticos para la operatividad del Sistema Nacional Anticorrupción”⁴¹. El

⁴⁰ Instituto Mexicano para la competitividad A.C. IMCO, <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/20191401-Perfil-Institucional-IMCO.pdf>, p. 1.

⁴¹ Merino Huerta, Mauricio (coord.), y Hernandez Colorrado, Jaime(coord.), *Gobierno local y combate a la corrupción, un diseño municipal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia

IMCO observó que esta inclusión puede o no ser inconstitucional, pero sí puede hacer más complejo el funcionamiento del sistema en cada entidad.

La administración municipal por ser la autoridad más cercana al ciudadano tiene que resolver diariamente problemas relacionados con sus servicios de distinta índole. Uno de los aspectos mencionados con anterioridad es el relativo a la prevalencia de la corrupción, dentro de estos aspectos a considerar se encuentran los trámites y servicios municipales, acorde con la ENCIG, a nivel municipal, existen ciertos tramites con alto de riesgo de corrupción y estos son los relacionados a infracciones de tránsito, licencias municipales de construcción, licencias de funcionamiento de negocios para venta de alcohol, cambios de uso de suelo, ejecución de obras públicas, licitaciones, padrones de beneficiarios de programas sociales, por mencionar algunos.

México tiene una gran diversidad de municipios que de ninguna manera se pueden comparar unos con otros estando incluso en el mismo Estado. Existen diferencias culturales, sociales, económicas, geográficas, de desarrollo, infraestructura, entre otras más que hacen complicado hacer frente al combate a la corrupción de la misma manera para todos. Sin embargo, este nuevo paradigma anticorrupción no es opcional, ya que existen diversos ordenamientos legales que sancionan las faltas administrativas y los actos de corrupción a través de lineamientos bien establecidos y con normas claras.

Acorde a este contexto, existe un escenario complejo para muchas de las administraciones municipales ya que muchos municipios no cuentan con el personal calificado para realizar las funciones que en materia anticorrupción hoy en día se requieren. Existe incertidumbre respecto a la manera en como los municipios responden a sus obligaciones en esta materia, ya que no se les ha capacitado, ello aunado a las condiciones sociales y económicas de algunos municipios.

Algunos Estados como el Estado de México, han implementado dentro de su Sistema Anticorrupción local, los Sistemas Municipales Anticorrupción lo cual ha sido una carga difícil de sobrellevar para muchos municipios de ese Estado, ya que no se han podido consolidar todos los sistemas municipales anticorrupción en el Estado. Como este tipo de acciones existen algunas más, ya que no se puede generalizar a todos los municipios por igual, no todos pueden recibir una carga administrativa y presupuestal en igualdad de condiciones. Lo que si se debe hacer es capacitar al personal de manera más efectiva para poder lograr el objetivo de manera que se puedan ofrecer soluciones plausibles, concretas y sencillas a los problemas del municipio como sujeto obligado en materia de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción.

Ahora bien, es importante recalcar que este nivel de gobierno, es decir, el nivel municipal se encuentra gobernado como ya se refirió anteriormente, por un órgano colegiado denominado Ayuntamiento, el cual está integrado por el presidente municipal, síndico y regidores, estos últimos representan las distintas fuerzas políticas electas por los habitantes de una determinada demarcación territorial. En este nivel de gobierno es difícil hacer frente a los retos que implica el nuevo paradigma anticorrupción, la mayoría de los Ayuntamientos no cuentan con los controles suficientes para que las decisiones sean adecuadas a las necesidades comunes y en muchas ocasiones no se implementa el sistema de decisiones colegiadas que debería tomarse. La mayoría de las ocasiones las decisiones trascendentales para el municipio son tomadas por el Presidente Municipal, hace falta una representación efectiva de las fuerzas políticas opositoras dentro del cabildo, es decir que los regidores de oposición sean un contrapeso real.

Lo anterior, hace que la vigilancia interna de la administración municipal se concentre solo en la figura del contralor, esto puede ocasionar altos riesgos de corrupción ya que podría favorecer a la administración en turno y actuar con cierta parcialidad y discrecionalidad, propiciando un ambiente favorable para la corrupción.

A continuación, se realiza un análisis de la manera en como algunos de los Estados de la República llevan a cabo el combate a la corrupción en sus municipios tomando como referencia a los Estados de Jalisco del cual se analiza específicamente el municipio de Guadalajara, de igual manera se toma como referencia al Estado de México y su Sistema Estatal Anticorrupción que incluye Sistemas Municipales Anticorrupción.

3.3. Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco y el municipio de Guadalajara

El Estado de Jalisco al igual que los demás Estados del país, cuenta con el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco (SEAJAL), este sistema comenzó a operar a partir de Julio del año 2017.

De acuerdo con la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco (LSEAEJ), el SEAJAL está integrado por: el Comité Coordinador, el Comité de Participación Social y el Sistema Estatal de Fiscalización.

El Comité coordinador es el encargado de que exista coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, con el Sistema Nacional Anticorrupción y con las autoridades en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.⁴²

El Comité Coordinador está integrado por el presidente del Comité de Participación Social, la Auditoría Superior del Estado, la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción, la Contraloría del Estado de Jalisco, el Instituto Estatal de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales, el Tribunal de Justicia Administrativa y un representante del Consejo de la Judicatura Estatal. Como se aprecia su estructura y diseño es igual a la estructura del SNA, pero con las instituciones locales del Estado de Jalisco.

⁴² Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco SEAJAL, https://www.seajal.org/politica_estatal/, consulta 20 de septiembre de 2020, 18:00 p.m.

Cabe mencionar que el Estado de Jalisco, ha realizado esfuerzos por implementar los sistemas municipales anticorrupción, normativamente los municipios de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque y Zapopan regularon estas instancias en reglamentos locales.

Sin embargo, el único que opera con regularidad es el de Guadalajara, ya que, en Zapopan, a la fecha no se ha instalado el Comité de Participación Ciudadana, mientras que, en Tlaquepaque, se ha determinado por las comisiones edilicias eliminar el Sistema Municipal Anticorrupción debido al costo económico que este implica.⁴³

Ahora bien, lo que se analiza en este capítulo es la forma en la cual algunos municipios del este Estado hacen frente a los retos en materia anticorrupción dentro de este Sistema. Los municipios de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque se encuentran dentro de lo que se llama zona metropolitana de Guadalajara que es la parte central del Estado de Jalisco la cual está conformada por nueve municipios de los cuales seis cuentan con una conurbación continua.

El municipio de Guadalajara ha realizado esfuerzos importantes por tener una política integral anticorrupción, y como parte de esta política integral anticorrupción ha establecido el Sistema Anticorrupción del Municipio de Guadalajara. Acorde a lo anterior, el Reglamento del sistema antes mencionado en el municipio de Guadalajara establece en su artículo 3 que este sistema municipal “tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política en materia anticorrupción en los Entes Públicos, así como estructurar e instrumentar los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación con el Comité Coordinador en materia de anticorrupción, fiscalización y control de los recursos públicos”.

⁴³ Cabecera, *¿Qué ha pasado con los Sistemas Municipales Anticorrupción?*, <https://www.cabecera.mx/que-ha-pasado-con-los-sistemas-municipales-anticorrupcion/#.Xy9Y4yhKjIU>, consulta 20 de enero de 2020, 18:00 p.m.

Este Sistema se integra por el Comité Coordinador Municipal Anticorrupción y por el Consejo Municipal de Participación Ciudadana. Acorde con el artículo 5 del Reglamento de referencia, el Comité Municipal Anticorrupción es la instancia de coordinación con el Sistema Nacional y Estatal, por lo que tiene bajo su encargo el diseño, promoción, implementación y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. El Comité Municipal se encuentra integrado por: el representante del Consejo Municipal de Participación Ciudadana, el Síndico, el Contralor Ciudadano, el titular de la Unidad de Transparencia y el Secretario Técnico. Algo que es importante señalar es que dentro de este sistema el Consejo Municipal de Participación Ciudadana no tiene dentro de sus atribuciones el inicio de procedimientos administrativos ni de aplicación de sanciones, pero las recomendaciones que emita serán públicas, lo anterior, puede influir para que los servidores públicos corrijan su actuar.

El municipio de Guadalajara cuenta además de este sistema con algunos otros elementos, uno de ellos es la comisión edilicia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Acorde con el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, también se cuenta con las direcciones de Responsabilidades, Administración, Innovación Gubernamental, Atención Ciudadana, Participación Ciudadana, Contraloría Ciudadana, que dentro de sus atribuciones se encuentra la implementación de mecanismos para prevenir la corrupción y en su caso derivar la información a quienes tengan la facultad de iniciar procedimientos administrativos. Para lograr combatir la corrupción de manera efectiva se requieren de diversos mecanismos, pero un elemento muy importante para lograrlo es sin duda la voluntad política de quienes están al frente de las administraciones, en el caso de Guadalajara muchos de los esfuerzos en el tema en cuestión se lograron gracias a la disposición del Presidente Municipal.

Un aspecto importante es que el Consejo Municipal de Participación Ciudadana crea y propone mecanismos de articulación entre diversos actores de la sociedad civil, incluyendo a la academia y grupos de ciudadanos, de esta manera la ciudadanía puede participar en la prevención y denuncia de hechos de corrupción

y faltas administrativas. Existe además algo muy importante que destacar dentro de este sistema municipal anticorrupción, debido a que existe la figura de un contralor ciudadano, la designación de este contralor es un esfuerzo coordinado entre el gobierno municipal, el Consejo Municipal de Participación Ciudadana y el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco. Dentro del Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio de Guadalajara, en el artículo séptimo transitorio se establece que el presidente municipal, en coordinación con el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, deberá iniciar el proceso de designación del Contralor Ciudadano dentro de los primeros cinco días naturales de iniciada la Administración Municipal, para que ello se realice dentro de los siguientes 60 sesenta días naturales.

Acorde a lo anterior el Reglamento citado, la Contraloría Ciudadana se define en el artículo 76 como la dependencia que: “fungirá como órgano de control interno, encargada de medir y supervisar que la gestión de las dependencias municipales se apegue a las disposiciones normativas aplicables, así como a los presupuestos autorizados, cuidando que esta gestión facilite la transparencia y la rendición de cuentas”. Asimismo, tendrá a su cargo la investigación, calificación, substanciación, resolución y ejecución de sanciones de las faltas administrativas que cometan las y los servidores públicos del municipio y particulares. Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas graves, se procederá conforme a la ley del Estado y la ley general en materia de responsabilidades administrativas.

Las reformas en materia de combate a la corrupción que lleva a cabo el municipio de Guadalajara han fortalecido la autonomía de la figura de contralor, aunque su designación sea facultad del alcalde. El Presidente Municipal de Guadalajara se comprometió a tener en su administración un contralor ciudadano que es seleccionado tomando como referencia la evaluación que hace el Comité de Participación Social del SEAJAL, quien es el encargado de la selección y evaluación de los candidatos que aspiran a ocupar la contraloría municipal de Guadalajara. Al respecto el Comité de Participación Social del SEAJAL, es quien aplica las

evaluaciones que permiten acreditar los conocimientos de los candidatos. Esta evaluación consta de tres fases: una es el informe curricular, la otra es la declaración de intereses y la tercera es el estudio de casos. Terminando estas tres fases el Comité de Participación Social se encarga de enviar la opinión técnica de cada aspirante al presidente municipal electo, quien se encarga de designar el mejor perfil. Cabe señalar que este sistema es que su diseño no implica la creación de nuevas plazas laborales, es decir, en teoría no engrosará la burocracia local.

En Jalisco los únicos municipios que actualmente cuentan con sistemas anticorrupción son Guadalajara y Zapopan. En el caso de Guadalajara, se tomó como referencia lo establecido en el artículo 113 de la CPEUM y el artículo 36 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco que señala que “los municipios podrán integrar e implementar sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción”.

3.4 Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios

La reforma constitucional para la creación del Sistema Local Anticorrupción en el Estado de México fue objeto de un amparo promovido por el Comité de Participación Ciudadana del SNA, en contra del Poder Legislativo mexiquense por la creación de sistemas municipales anticorrupción con el argumento de que la legislatura local no tenía competencia para haber creado esos sistemas, violentando con ello la reforma constitucional, con el riesgo de que cada ayuntamiento desarrollara sus propias políticas.

Sin embargo, el Juzgado Cuarto de Distrito en materia administrativa de la Ciudad de México sobreseyó el amparo, quedando firmes los sistemas municipales anticorrupción. Con ese fallo, los sistemas, que ya se habían creado en la entidad en los distintos ayuntamientos quedaron constituidos, así como la obligación de los 125 municipios de contar con ellos y emitir convocatorias para elegir primero comisiones de selección y posteriormente comités de participación ciudadana en

cada demarcación. Con ello se estableció la obligación hacia los ayuntamientos de crear una instancia encargada de enfrentar a la anticorrupción.

Por lo anterior, el Estado de México, realizó una reforma a su constitución en donde adicionó al Título Séptimo de la Constitución, referido como “De las y los servidores públicos del Estado, Patrimonial del Estado, del Sistema Estatal Anticorrupción y del Juicio Político”, el artículo 130 bis por el que se crea el Sistema Estatal Anticorrupción. El artículo 130 bis de la Constitución Política del Estado de México refiere que el Sistema Estatal Anticorrupción es “una instancia de coordinación entre autoridades de los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos”.

Este Sistema al igual que los demás contempla la integración de distintas figuras que involucran la participación de instituciones gubernamentales de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos y ciudadanos provenientes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y de investigación.

Entre las funciones establecidas están las de proponer mecanismos de coordinación con el sistema federal y con instituciones del sistema estatal; diseñar y promover políticas públicas integrales de fiscalización y control de recursos públicos; de prevención, disuasión, control de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción con énfasis en las causas que los generan. De igual manera también se encarga de definir mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información que generen las instancias competentes; establecer bases y principios para la coordinación de las autoridades en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, elaborar un informe anual sobre los avances y resultados del ejercicio de sus funciones, de la aplicación de políticas y programas; emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades para el fortalecimiento institucional; la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para el mejoramiento de su desempeño y control interno.

De acuerdo al artículo 136 bis este sistema contará para sus propósitos con un Comité Coordinador del Sistema Estatal integrado por siete miembros: los titulares de la Secretaría de la Contraloría del Estado, del Órgano Superior de Fiscalización, de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, los presidentes del Tribunal de Justicia Administrativa y del Instituto de Transparencia local, un representante de la Judicatura Estatal y del Comité de Participación Ciudadana, que presidirá el Comité Coordinador. La representación ciudadana estará en la figura del Comité de Participación Ciudadana integrada por cinco miembros. Algo que destacar de este sistema es que prevé la creación del Sistema Municipal Anticorrupción que para su funcionamiento deberá ajustarse a lo que establece la secundaria, la constitución y la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (LSAEMM), publicada el 30 de mayo de 2017, señala en su artículo 7 que dicho sistema se integrará por:

El Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización (integrado por el Órgano Superior de Fiscalización, la Contraloría del Poder Legislativo, la Secretaría de la Contraloría del Estado y las Contralorías Municipales) y los Sistemas Municipales Anticorrupción quienes concurrirán a través de sus presidentes rotatoriamente conforme a los dieciocho distritos judiciales en que se divide el territorio del Estado de México.

En relación a los municipios, la LSAEMM señala que habrá un Sistema Municipal Anticorrupción, el artículo 61 de esta Ley señala que el Sistema Municipal Anticorrupción es “la instancia de coordinación y coadyuvancia con el sistema estatal, que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar en la fiscalización y control de los recursos públicos en el ámbito municipal”.

Por la heterogeneidad de los municipios de la entidad y sus características socioeconómicas y de infraestructura, se estableció en el artículo 62 de la referida ley, que en cada municipio el Sistema Anticorrupción contará con dos figuras centrales: un Comité de Participación Ciudadana Municipal, integrado por tres ciudadanos que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción; un Comité Coordinador Municipal, integrado por los titulares de la Contraloría Interna Municipal y de la Unidad de Transparencia Municipal, y un representante del Consejo de Participación Ciudadana que presidirá el Comité Coordinador.

Como parte previa a la integración de estos comités, la ley en la materia señala en su artículo 72 que el ayuntamiento constituirá una Comisión de Selección Municipal mediante convocatoria a las instituciones de educación e investigación del municipio y a organizaciones de la sociedad civil, para que propongan candidatos que por su contribución en temas de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción, pudiesen ser evaluados para formar parte de la Comisión de Selección Municipal.

El Comité de Participación Ciudadana Municipal es un órgano coadyuvante para el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador Municipal y por su carácter ciudadano se le asigna la función de ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con el tema anticorrupción. Destaca que la ley le establece a este órgano quince atribuciones que van desde las relacionadas con su organización interna, programa de trabajo y seguimiento al funcionamiento del sistema municipal, a las técnicas y procedimentales consistentes en indicadores, metodologías, proyectos de coordinación, mejora de instrumentos y mecanismos de intercambio de información y de los sistemas electrónicos de quejas y denuncias, hasta las inherentes a potenciar su capacidad de articular mecanismos de comunicación y participación de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y grupos ciudadanos en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Ahora bien, una vez analizado el marco legal del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios, se revisa cuáles de los municipios a la fecha cuentan con su Sistema Municipal Anticorrupción y si en realidad esto ha disminuido los niveles de corrupción en ese Estado de la República.

Existen evidencias de incumplimiento de los ayuntamientos en la integración de las tres figuras contempladas en la ley local anticorrupción, siendo éstas la Comisión de Selección Municipal, el Comité de Participación Ciudadana Municipal y el Comité Coordinador Municipal. La ley local prevé que en cada municipio debe conformarse estas tres figuras. A pesar de que está establecido en la ley de la materia esta obligación para los 125 municipios que conforman el Estado de México, al día de hoy solo se tiene evidencia documental de que no todos los municipios cuentan actualmente con su Sistema Municipal Anticorrupción integrado. “solamente 39 de los 125 municipios del Estado cuentan con un Comité Coordinador ya constituido, es decir, con su estructura completa para operar como sistema.”⁴⁴

Los resultados de estos sistemas municipales anticorrupción en el Estado de México aún se encuentran en proceso de conformación. A continuación, en la gráfica 8, se detalla la información de los municipios de ese Estado que tienen conformados sus sistemas municipales anticorrupción.

Gráfica 8. Municipios del Estado de México que cuentan con Sistema Municipal Anticorrupción.

1 Atizapán	11 Ixtapan de Oro	21 Naucalpan de Juárez	31 Tenango del Valle
2 Atizapán de Zaragoza	12 Ixtlahuaca	22 Nextlalpan	32 Teloyucan
3 Atlacomulco	13 Jolotepec	23 Nezahualcóyotl	33 Tepetlaoxtoc
4 Calimaya	14 Jiquipilco	24 Nicolás Romero	34 Tlanepantla de Baz

⁴⁴ Red por la rendición de cuentas, *Vigilancia a los Sistemas municipales anticorrupción del Estado de México*, <https://rendiciondecuentas.org.mx/vigilancia-a-los-sistemas-municipales-anticorrupcion-en-el-Estado-de-mexico/>, consulta 29 de julio de 2020.

5 Chalco	15 Jocotitlán	25 Oztoloapan	35 Toluca
6 Chapa de Mota	16 La Paz	26 Papalotla	36 Tultitlán
7 Coacalco	17 Lerma	27 Polotitlán	37 Villa de Allende
8 Cuautitlán Izcalli	18 Melchor Ocampo	28 San Mateo Atenco	38 Villa Victoria
9 Ecatepec de Morelos	19 Metepec	29 Tecámac	39 Zinacantepec
10 Huehuetoca	20 Morelos	30 Tejupilco	

Fuente. Recuperado de Red por la rendición de cuentas, *Vigilancia a los Sistemas municipales anticorrupción del Estado de México, Los sistemas municipales anticorrupción en el estado de México*, <https://rendiciondecuentas.org.mx/vigilancia-a-los-sistemas-municipales-anticorrupcion-en-el-estado-de-mexico/>, 29 de julio de 2019.

Lo anterior, refleja la dificultad de la mayoría de estos municipios por establecer sus sistemas municipales anticorrupción debido a diversos factores dentro de los cuales se encuentran la falta de compromiso de la autoridad municipal para establecer una lucha efectiva de combate a esta mala práctica de la corrupción, aunque uno de los argumentos para no establecer estos sistemas puede ser la falta de presupuesto de los municipios. Aunado a lo antes referido, el Estado de México sigue siendo una de las entidades federativas con mayor prevalencia de la corrupción.

Aquí la interrogante sería ¿qué le falta al Estado de México para combatir de manera efectiva la lucha contra la corrupción teniendo un marco legal bien estructurado con la inclusión de sistemas municipales anticorrupción? Esta es sin duda una interrogante difícil de responder ya que es la misma situación que acontece a nivel nacional. Son muchas las acciones que pueden hacerse para combatir la corrupción, aquí lo importante es no solo tener el marco legal y que este sea letra muerta, sino acompañar a este marco legal con buenas prácticas y políticas públicas apropiadas al problema en particular.

En relación a los Sistemas Municipales anticorrupción del Estado de Jalisco y del Estado de México, tienen algunas diferencias:

La ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco no obliga a que los municipios cuenten con un Sistema Municipal Anticorrupción solo lo sugiere en cuanto que la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios lleva implícito en su nombre la obligación para los municipios de instaurar sistemas municipales anticorrupción en cada uno de sus municipios. Como puede observarse, el esquema asumido para la constitución de los sistemas municipales anticorrupción es indistinto y tienen sus alcances y limitaciones claras. Pero finalmente se trata de iniciativas que pueden detonar procesos interesantes que marquen algunos rumbos a favor de combate a la corrupción. La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas favorece que la ciudadanía participe y que puedan estos sistemas retroalimentarse con la sociedad civil organizada, junto con académicos, expertos, actores interesados y ciudadanía en general, puedan coadyuvar en el fortalecimiento de los sistemas municipales anticorrupción.

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN PARA EL MUNICIPIO DE MORELIA

Sumario. 4.1 Diagnostico de las áreas con riesgo de corrupción del municipio de Morelia 4.2 Cambio de enfoque para el combate a la corrupción desde los municipios 4.3 Propuestas de combate a la corrupción para el Municipio de Morelia acorde con el Sistema Estatal Anticorrupción.

4.1. Diagnóstico de las áreas con riesgo de corrupción del municipio de Morelia

Para comenzar este capítulo es importante hacer un análisis de la administración pública municipal acorde al Sistema Estatal Anticorrupción. El Ayuntamiento de Morelia por ser la capital del Estado es un precedente importante para otros municipios del Estado de Michoacán. Acorde con la ENCIG las áreas con mayor prevalencia de la corrupción a nivel municipal son aquellas relacionadas con las infracciones de tránsito, las licencias de funcionamiento en especial aquellas que requieren permiso para la venta de alcohol, las licencias de construcción, padrones de beneficiarios de los programas sociales, licitaciones, ejecución de recursos de obra pública, entre otros.

Es preciso entonces, revisar algunos aspectos y elementos fundamentales en la estrategia llevada actualmente por la administración municipal en materia de combate a la corrupción. Los aspectos y elementos que se considera pertinente revisar en este trabajo de investigación son los siguientes:

- Revisión del marco legal, mediante la exploración de los reglamentos municipales, Ley Orgánica Municipal, Bando de Gobierno y demás ordenamientos legales que lleven a determinar el marco de actuación de las instituciones de la Administración Pública Municipal de Morelia, así como lo establecido en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán.

- Plan Municipal de Desarrollo.
- Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos del Municipio de Morelia.
- La transparencia y rendición de cuentas como elementos de combate a la corrupción, así como estrategias de gobierno abierto para una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones públicas.
- Contraloría municipal y su estructura orgánica.
- Procedimientos para evitar riesgos de corrupción en algunas áreas clave de la administración como licitaciones públicas, multas de tránsito, licencias de construcción, licencias de funcionamiento, supervisión a inspectores, supervisión de los recursos ejercidos en obra pública, proveedores, padrones de beneficiarios de los programas sociales.
- Servicio profesional de carrera y Profesionalización de los funcionarios públicos de la administración municipal.

Una vez hecho el diagnostico, es importante señalar cuales son los retos importantes que tiene la administración municipal para prevenir riesgos de corrupción, así como detectar y sancionar los actos de corrupción en los diferentes tramites o servicios que brinda la autoridad municipal. La revisión del marco legal incluye las leyes, reglamentos y demás ordenamientos legales dentro de los cuales se puede conducir la autoridad municipal en materia anticorrupción, siendo estos los siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley del Sistema Nacional Anticorrupción
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán de Ocampo
- Bando de Gobierno Municipal
- Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Morelia

- Reglamento de Organización de la Administración Pública de Morelia
- Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo
- Código Penal del Estado de Michoacán
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Michoacán

Ahora bien, continuando con el segundo punto a considerar se analiza el Plan Municipal de Desarrollo, el cual en su eje 5, tiene como objetivo principal un gobierno honesto, transparente y abierto, para lograr este objetivo se ha planteado las siguientes estrategias:

Estrategia 5.1. Gobierno municipal eficaz, honesto, transparente y garante de los Derechos Humanos. Estrategia 5.2. Gobierno eficiente que fortalezca las finanzas públicas del municipio, en el marco del Sistema Municipal de Planeación del Desarrollo. Estrategia 5.3. Fortalecer el sistema de control y evaluación del desempeño de la acción del gobierno municipal atendiendo a los principios y metodologías que establece la normatividad en la materia para el impulso de la transparencia y rendición de cuentas, y reducir la posible opacidad y discrecionalidad en la acción del gobierno municipal que incrementen los riesgos de corrupción. Estrategia 5.4. Contribuir en la administración de los recursos humanos, materiales, contratación de servicios y obra pública, con la mayor transparencia, eficiencia y eficacia para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento. Estrategia 5.5. Consolidación del Sistema Municipal de Planeación del Desarrollo.

El Plan Municipal de Desarrollo en materia anticorrupción, contempla la transparencia y la rendición de cuentas como elementos de combate a la corrupción, además de control y evaluación para reducir los riesgos de corrupción, refiere que en la contratación de servicios y de obra pública se debe actuar con transparencia, eficacia y eficiencia para un mejor funcionamiento del Ayuntamiento. Acorde a lo anterior, cabe destacar el objetivo 5.1.3, consolidar una Administración Pública Municipal transparente y simplificada, con pleno respeto al derecho de acceso a la información e impulso al gobierno digital.

Dentro de las líneas de acción del objetivo antes señalado se encuentran: Promover el acceso digital a los procedimientos y trámites relacionados con los servicios que proporciona el H. Ayuntamiento. 5.1.3.3. Consolidar una plataforma y/o mecanismos adecuados para que la sociedad tenga de manera clara, oportuna y accesible los procedimientos y trámites que son responsabilidad de la Administración Pública Municipal. 5.1.3.4. Actualizar, elaborar y operar eficientemente normas, reglamentos, acuerdos, circulares y aquellos instrumentos necesarios para la gestión municipal con acceso digital en línea. 5.1.3.7. Consolidar una plataforma adecuada y amigable para que las personas puedan acceder a la información pública atendiendo a los principios de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales. Información que será completa, oportuna y veraz. 5.1.3.10. Transparentar la adjudicación, consolidación y asignación de contratos de adquisiciones y obra pública atendiendo a la normatividad conducente, brindándoles la mayor difusión.

Otro de los objetivos que cabe resaltar para este trabajo de investigación es relativo al Objetivo 5.3.3. Diseñar, implementar y consolidar el sistema municipal anticorrupción conforme las disposiciones normativas en materia de responsabilidad de los servidores públicos municipales y en el marco del sistema estatal y nacional.

Este objetivo contempla dentro de sus líneas de acción: 5.3.3.1. Monitorear y dar seguimiento a las responsabilidades administrativas en las que hayan incurrido los servidores públicos municipales conforme las disposiciones legales establecidas. 5.3.3.2. Consolidar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a los que estén obligados los servidores públicos municipales atendiendo a la normatividad en la materia. 5.3.3.3. Perfeccionar los mecanismos técnicos y legales para fomentar la participación de la ciudadanía y el seguimiento a las quejas y denuncias que hagan llegar al órgano interno de control respecto del actuar de los servidores públicos municipales. 5.3.3.4. Promocionar la cultura de la denuncia ciudadana por las conductas contrarias a las disposiciones normativas en que

incurran los servidores públicos municipales, optimizando los instrumentos y mecanismos de denuncia. 5.3.3.5. Prevenir conductas contrarias a las disposiciones y ética del servicio público.

Como se puede apreciar el Plan Municipal de Desarrollo contiene algunos elementos afines al combate a la corrupción, sin embargo, existen algunos retos importantes que deben puntualizarse. Algunos de los objetivos y estrategias no se hacen acompañar de procedimientos administrativos y políticas públicas eficaces para lograr su cumplimiento. Se hace mucho énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas como elementos de combate a la corrupción, lo cual es muy sustancial para este trabajo de investigación, sin embargo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas se cumplen de manera parcial ya que no existen datos estadísticos o algún referente que permita determinar en qué áreas específicas del ayuntamiento existe mayor prevalencia de la corrupción.

En relación a consolidar una administración pública municipal transparente y simplificada con pleno respeto al derecho de acceso a la información e impulso al gobierno digital, la página electrónica del ayuntamiento de Morelia contiene además de los trámites y servicios, gabinete, misión, visión, entre otros, información relativa al padrón de contratistas, estructura orgánica, y otros. Hace falta implementar una estrategia de gobierno abierto para hacer de la participación ciudadana un dialogo constante con la administración pública en algunos puntos clave en materia de combate a la corrupción.

En lo referente a diseñar, implementar y consolidar el sistema municipal anticorrupción hacen falta propuestas concretas a partir de un diagnostico real para de ahí partir y concentrar los esfuerzos en mejorar las áreas con mayor prevalencia de la corrupción. Un elemento importante sería la generación de datos estadísticos llevados a cabo por el Sistema de Información Geográfica y Estadística de Morelia (SIGEM).

El SIGEM un sistema que integra diversos componentes interrelacionados (individuos, hardware, software, redes de comunicación y recursos de información) en el que se recupera, procesa, almacena y distribuye

información de calidad, pertinente, veraz, oportuna y actualizada; útil en la toma de decisiones encaminadas a la planeación en el territorio municipal, que en caso de este Plan tendrá en varios de sus productos interfaces de comunicación tanto con la administración pública municipal como con los distintos usuarios de la sociedad moreliana.

El SIGEM involucra políticas, reglamentos, tecnología y capital humano que permiten descubrir, visualizar y evaluar datos que nos aproximan a la realidad del territorio moreliano.⁴⁵

Dentro de las líneas de acción de este objetivo se encuentra el monitoreo y seguimiento a las responsabilidades administrativas lo cual es una obligación de la contraloría per se, por lo tanto, no se estaría implementando algún sistema municipal anticorrupción alguno, ya que esta acción forma parte de las facultades y atribuciones de la contraloría municipal. De igual manera se mencionan mecanismos de impulso a la denuncia ciudadana por acciones contrarias a las disposiciones normativas en que incurran los servidores públicos municipales, en relación a ello cabe mencionar que hace falta mayor contundencia para encaminar esfuerzos para obtener mejores resultados y no tener esfuerzos aislados sino un solo instrumento jurídico que permita reunir todos los elementos a considerar para darle mayor impulso.

El Ayuntamiento de Morelia tiene un Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos en el cuál se toman en consideración diversos puntos relevantes para la conducta del servidor público municipal. El Código de Ética referido contempla los principios y valores en la función pública, las conductas que contravienen los principios y valores, de igual manera contiene las responsabilidades de los servidores públicos del municipio. En relación a lo anterior, las disposiciones son muy claras, sin embargo, falta realizar algunas adecuaciones para que este tenga mayor contundencia y puntualizar que todo aquel funcionario

⁴⁵ Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y Ayuntamiento de Morelia, *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021*, 2019, https://implanmorelia.org/virtual/wp-content/uploads/2019/03/PMD_FINAL_2019_ALTA.pdf, p. 160.

público municipal acorde al marco legal, tenga como obligación tomar la capacitación y/o pláticas de manera periódica en materia de ética.

Otros de los puntos importantes a considerar son las estrategias de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto, como elementos de combate a la corrupción indispensables para un buen control de los recursos públicos. En un gobierno abierto la transparencia se muestra en la información sobre las actividades y decisiones del gobierno de manera abierta, actualizada, oportuna, disponible y de manera gratuita.

En cuanto a la rendición de cuentas existen medidas y mecanismos para que los actores gubernamentales informen sobre acciones tomadas y acepten su responsabilidad. La participación ciudadana existe cuando se procura que la ciudadanía se involucre en debates públicos y un punto muy importante es el uso de las tecnologías de la información a través de la innovación para que el gobierno acerque a los ciudadanos la información de manera proactiva. En relación a este punto la página del Ayuntamiento de Morelia, constantemente actualiza su información, sin embargo, hace falta innovar algunos procesos digitales a través del uso de las tecnologías de la información. Los datos abiertos permiten la interacción de la ciudadanía en temas de su interés, la implementación de este mecanismo hace posible la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y no solo en observadores.

En materia anticorrupción se puede hacer uso de las tecnologías de la información para transparentar los recursos ejercidos en obra pública a través de plataformas digitales, una opción es una aplicación móvil y/o actualización de la página de internet, por medio de la cual los ciudadanos tengan información del costo de las obras públicas llevadas a cabo en la ciudad en tiempo real, lo anterior podría fortalecer la plataforma digital existente. En Morelia existen pocos mecanismos de rendición de cuentas, más allá del informe anual de gobierno, no se tienen mecanismos que abarquen desde la toma de las decisiones desde la inclusión de

la sociedad y en la ejecución de ciertas obras públicas. Si se llega a rendir cuentas de las obras públicas son sin dar mayores explicaciones y sin abrir un diálogo con la ciudadanía.

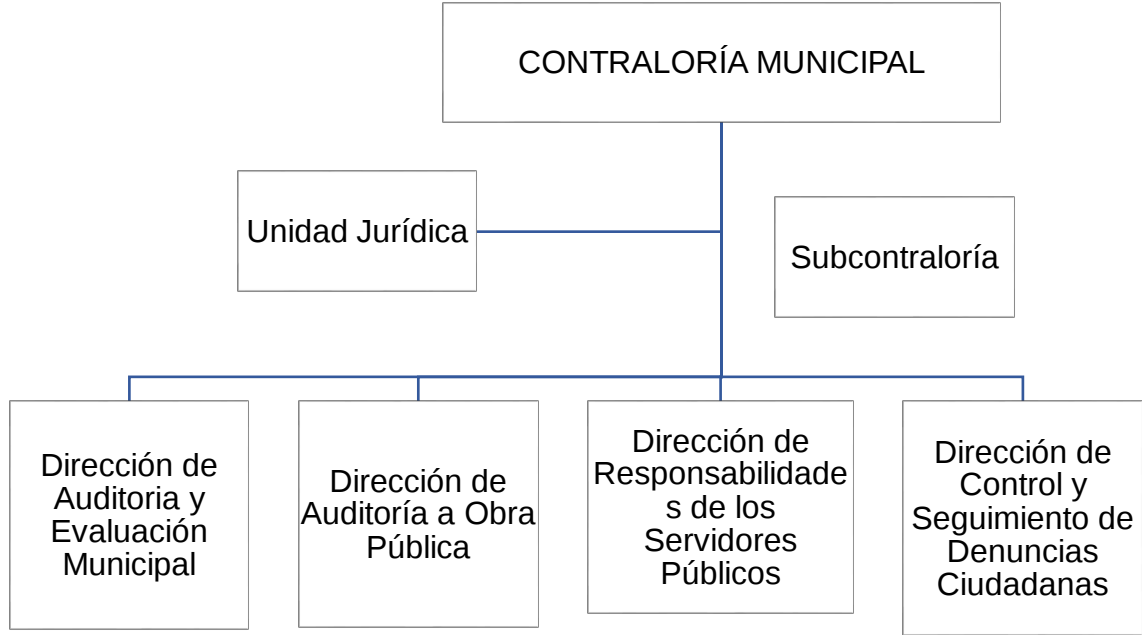
La contraloría es la instancia encargada de la vigilancia, control y evaluación de las acciones realizadas por el gobierno municipal de Morelia, vela por la correcta aplicación de los recursos públicos para que dentro del marco de su competencia implementar acciones necesarias tendientes a preservar la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas y la honestidad del gobierno municipal, llevando a cabo procesos de fiscalización, entre otras atribuciones. La principal función de la contraloría es el llevar el “control interno, evaluación municipal y desarrollo administrativo del mismo, así como de examinar la legalidad y correcta aplicación en tiempo y forma del gasto público de la hacienda municipal.”⁴⁶

La contraloría municipal es uno de los elementos clave para el combate a la corrupción en cualquier municipio, es quien lleva el control y la evaluación de la administración pública municipal, es la instancia protagónica en el ámbito municipal acorde al marco legal del Sistema Estatal Anticorrupción y por lo tanto para este trabajo merece especial importancia. La contraloría tiene facultades para investigar, ejecutar y proponer normas y criterios para un adecuado control y evaluación de la administración. Puede auditar, proponer acciones de mejora, es un enlace que debe coadyuvar con la Auditoría Superior de Michoacán y con la Auditoría Superior de la Federación para las funciones de fiscalización, entre otras facultades que se enumeran en el artículo 29 del Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia.

El Reglamento antes referido en su artículo 30 señala que la contraloría municipal está estructurada según se observa en la gráfica 9, de la siguiente manera:

⁴⁶ Contraloría Municipal, *Funciones*, <http://contraloria.morelia.gob.mx/index.php/nosotros/funciones2>, consulta 10 de julio de 2020, 12:00 p.m.

Gráfica 9. Estructura de la Contraloría Municipal.



Fuente. Elaboración propia con base en el Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia.

Como se observa en el organigrama de la contraloría de Morelia, se realizaron adecuaciones para estar acorde al Sistema Estatal Anticorrupción, la estructura orgánica de la contraloría municipal se modificó en el año 2019 y es la que prevalece al día de hoy.

Algo importante que resaltar dentro la misión de la contraloría es aspirar a dar credibilidad y confianza a la ciudadanía respecto de las acciones realizadas en la gestión municipal. Lo anterior conlleva a cumplir una serie de procedimientos acorde al Sistema Estatal Anticorrupción dentro de los cuales se encuentran la rendición de cuentas y la imposición efectiva de las sanciones administrativas a servidores públicos que sean acreedores a ellas. La visión es “ser percibidos como como una autoridad autónoma, independiente, transparente y confiable, con la

capacidad de emitir recomendaciones y juicios objetivos e imparciales, para mejorar la gestión municipal en beneficio de la comunidad”⁴⁷.

Acorde a lo antes aludido cabe mencionar el proceso por el cual se nombra al titular de la contraloría y revisar si en verdad es una instancia autónoma. Para ello la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán refiere en el artículo 57, que el titular de la Contraloría será nombrado a propuesta de los miembros del Ayuntamiento, con la aprobación de las dos terceras partes y que este nombramiento se llevará a cabo durante los primeros treinta días de gobierno.

El artículo 7 del Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia establece que el Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero, el Contralor y el Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia serán designados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. El procedimiento mediante el cual se nombra al contralor está establecido en el Bando de Gobierno Municipal, el cual establece en el artículo 48 que los requisitos para ser titular de la contraloría son los siguientes:

Son requisitos para ser Contralor Municipal: Ser ciudadano michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; Ser profesionista en la áreas contables, jurídicas, económicas o administrativas; Tener experiencia profesional de al menos dos años de ejercicio; No haber sido dirigente de partido político, ni candidato durante la elección del Ayuntamiento en funciones; No haber desempeñado cargo o comisión durante la Administración Municipal para la que se elige ni en la inmediata anterior; y, No haber sido condenado por delito doloso.

Acorde a lo anterior, se concluye que la Contraloría Municipal no es un organismo autónomo ya que depende de la administración municipal en cuanto al

⁴⁷ *Idem.*

recurso autorizado para su gestión y en cuanto a que su titular es nombrado por el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal.

Se cuenta con un marco legal acorde al Sistema Estatal Anticorrupción, sin embargo, es importante que se realicen algunas adecuaciones en cuanto a la designación del contralor para que este sea designado de manera distinta ya que de no realizar esta adecuación se sigue corriendo un alto riesgo de posible corrupción porque se pone en duda la gestión del titular de la contraloría, más adelante en el apartado de propuestas se sugiere una solución a este problema. Recientemente se suscitó un caso muy peculiar en la designación del contralor municipal a principios del mes de julio del año pasado, debido a que el Cabildo de Morelia designo como contralor municipal al abogado general del Ayuntamiento contraviniendo con esto lo estipulado en el artículo 48, del Bando de Gobierno Municipal.

En relación a los procedimientos para evitar riesgos de corrupción en algunas áreas clave de la administración no existe una estrategia planteada que nos pueda orientar o allegar datos estadísticos de las áreas de la administración susceptibles de corrupción. No obstante, históricamente las áreas de la administración municipal con mayor prevalencia de la corrupción son las relativas a las licitaciones públicas, multas de tránsito, licencias de construcción, licencias de funcionamiento, inspectores, supervisión de los recursos ejercidos en obra pública, padrones de beneficiarios de los programas sociales y proveedores.

Cuando no existe ética, profesionalismo, un adecuado control y supervisión y además se posee información importante sobre algunos procesos en áreas de la administración se corren riesgos de corrupción, como el de que una persona obtenga un beneficio personal a cambio de acciones contrarias a la ética y buen desempeño pudiendo consistir en soborno u otras acciones corruptas. Los riesgos de actos de corrupción pueden ser realizados tanto por los funcionarios de la administración como por los ciudadanos que pueden ser personas físicas o morales que intenten sobornar o hacer uso de su influencia para cometer actos corruptos.

Algo importante es incluir algún diseño y ejecución de política pública que eviten el asistencialismo en los padrones de beneficiarios de los programas sociales ya que en muchas ocasiones estos programas no se llevan a cabo de la manera adecuada ya que en ocasiones fungen y/o permiten engrosar la cultura de compra de conciencias, para fines partidistas, o grupales, que además redundan en una falta de transparencia sobre los supuestos padrones de beneficiarios. Esto reduce la facultad de gobernar por parte de las autoridades municipales al simple hecho de administrar o asignar despensas y apoyos con amplios márgenes de discrecionalidad.

Para prevenir los riesgos de corrupción en el Ayuntamiento es necesario contar con herramientas, mecanismos, buenas prácticas y sistemas que faciliten poder anticiparse a detectar las causas y condiciones propias del fenómeno. Dichas herramientas permitirían evitar y detectar la corrupción, lo anterior implica un cambio de paradigmas que van desde políticas públicas que acompañen al marco legal hasta mejores sistemas de control y transparencia. En el apartado de propuestas se hace la sugerencia respectiva a este planteamiento.

Finalmente, en relación a la profesionalización del servicio esto debe ser visto como parte importante de la administración municipal, sirviendo además de elemento para combatir la corrupción debido a varios aspectos. La profesionalización del servicio en los empleados de la administración pública municipal contribuiría en la perspectiva planteada para un gobierno abierto, transparente y sujeto al escrutinio público al poner a disposición de los ciudadanos criterios claros para la contratación del personal público acorde a perfiles adecuados, méritos académicos y profesionales probados. El seguimiento y la evaluación del desempeño

El seguimiento y la evaluación del desempeño del funcionario también son elementos probatorios de un servicio público realizado correctamente ya que el

primer acto de corrupción que puede cometer un servidor público es permitir ser contratado en un empleo para el cual no tiene el perfil ni las habilidades necesarias para desempeñarlo correctamente.

Esquemas profesionalizados pueden garantizar al mismo servidor público reglas claras para su ingreso, promoción, ascenso, estabilidad laboral y eventual salida de la administración pública tratándose de personal de confianza esto puede servir como estrategia para disminuir la carga financiera para el municipio la liquidación de laudos y pasivos laborales derivados de los grandes despidos injustificados. Criterios claros y transparentes, con la vigilancia ciudadana respectiva, aseguran al servidor público un empleo digno, decente y estable, al mismo tiempo que resultados para la ciudadanía. Esto claro está, de la mano y con el apoyo del servidor público, en el marco de un esquema profesionalizado, transparente y orientado a resultados, en el que los mecanismos anticorrupción estén articulados y sean inherentes a una nueva relación entre ciudadanía-servidor público.

4.2 Cambio de enfoque para el combate a la corrupción desde los municipios

Algunos especialistas han coincidido que el enfoque que tiene el marco legal del Sistema Nacional Anticorrupción es centralista, por su manera tan vertical de establecerse en los Estados para que estos a su vez, repliquen el mismo esquema en sus sistemas locales anticorrupción.

Según datos del INEGI “México cuenta con 2,458 municipios, incluyendo a las recientes 16 alcaldías de la Ciudad de México.”⁴⁸ En la extensión geográfica de México se aprecia una gran heterogeneidad municipal, lo cual representa un enorme reto para el diseño y aplicación de políticas públicas. Se tienen realidades distintas para retos más o menos similares, esto repercute en muchos aspectos incluyendo el de implementar acciones gubernamentales en materia de transparencia,

⁴⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *División territorial*, <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/>, consulta 15 de marzo de 2020, 19:00 p.m.

rendición de cuentas y anticorrupción. Esta condición de diversidad debe ser asumida de manera más profunda en esta nueva etapa en materia de transparencia y combate a la corrupción en el país.

El Sistema Nacional Anticorrupción mantiene en su diseño una gran verticalidad ya que bajo la idea de este sistema de homogeneizar los lineamientos y criterios técnicos y administrativos para una aplicación general a partir de leyes generales para los ámbitos federal y estatal se pierde la idea de llegar hasta abajo, al nivel municipal. Lo anterior abre la puerta para que los sistemas locales implementen estrategias distintas para el combate a la corrupción en sus municipios como ha quedado asentado en el capítulo anterior de esta investigación.

La preocupación por algunos Estados de la república por incluir sistemas municipales eficaces de combate a la corrupción acorde con los sistemas nacional y estatal ha sido un gran esfuerzo por tratar de erradicar esta mala práctica arraigada en México, aunque existen muchas limitantes tanto de los ayuntamientos como de las ciudadanías locales de sumarse más directamente a acciones desde abajo a favor del combate a la corrupción.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, no hace mención de la existencia de sistemas municipales anticorrupción ya que deja a criterio de los sistemas la manera en cómo han de integrar a los municipios a este esquema. De este modo para el Sistema Nacional Anticorrupción, el municipio es un eslabón dentro de la coordinación que implica el sistema, pero no es un actor protagonista.

En el capítulo anterior, se analizaron dos Estados de la República que han implementado sistemas municipales anticorrupción los cuales son Jalisco y el Estado de México, aunque no son los únicos que han diseñado esfuerzos importantes anticorrupción sobre la base de la Ley del Sistema Anticorrupción de la entidad. Sin embargo, existen muy pocos municipios que tienen la capacidad administrativa, financiera y técnica para operarlos, esto implica que se requiere entre otras cosas de la voluntad política y de la demanda ciudadana para conformar

dichos Sistemas Municipales Anticorrupción para actuar en contra de la corrupción local.

En relación a lo anterior, cabe la posibilidad de reflexionar si es posible la implementación de los sistemas municipales anticorrupción, como diseño institucional innovador, que podría complementar y coadyuvar los esfuerzos realizados desde el ámbito nacional como estatal para detectar, prevenir y sancionar hechos de corrupción desde el nivel más cercano a la ciudadanía.

La esfera municipal no escapa a la corrupción y también se realizan actos de corrupción tanto a gran escala en las licitaciones, ejecución de recursos de obra pública como a menor escala que es la corrupción hormiga, aquella que se produce entre la ciudadanía y servidores públicos de bajo nivel pero que por su constancia diaria significa un gran costo para la autoridad municipal y los ciudadanos. Son los ayuntamientos quienes expiden permisos para la venta de bebidas alcohólicas la realización de ferias, eventos culturales, entre otros, esto es una amplia gama de aspectos que son intersección del gobierno con la ciudadanía y que al mantenerse en opacidad pueden generar amplios márgenes y redes para la corrupción.

Acorde a lo anterior es importante señalar la cantidad de recursos que se destinan a los sistemas locales anticorrupción ya que esto es también un reflejo de los que pasa a nivel municipal.

El informe de la OCDE 2019 en relación al combate a la corrupción en México, en el apartado 1.3, refiere que los sistemas locales anticorrupción deberán recibir con regularidad fondos para cumplir con su mandato y sus funciones. Respecto a los sistemas locales anticorrupción en 2018.

Las Secretarías Ejecutivas recibieron diferentes cantidades de recursos y en algunos casos no se les asignó recurso alguno... La Secretaría Ejecutiva del SNA, que da seguimiento a los avances en la creación de los SLA, deberá continuar monitoreando la asignación del presupuesto, ya que es un indicador

clave para evaluar el compromiso de los Estados y la voluntad de estos de establecer sistemas anticorrupción eficaces.⁴⁹

El estudio referido, hace una distinción del presupuesto señalando que el presupuesto asignado es la cantidad que la Ley de Egresos asignó a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción. El presupuesto per cápita es la relación entre el presupuesto asignado y el número de habitantes de la entidad federativa. El Índice de Asignación Presupuestal corresponde a los recursos per cápita asignados a la partida, en relación con el presupuesto federal per cápita asignado a la Secretaría Ejecutiva. Lo anterior se ve reflejado en la gráfica 10, donde se señala el presupuesto asignado para algunos Estados de la república incluyendo a los Estados de Michoacán, Jalisco, Estado de México y otros.

Gráfica 10. Presupuesto asignado a las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Locales Anticorrupción en diversos municipios.

Entidad federativa	Presupuesto asignado	Presupuesto per cápita	Índice de asignación presupuestal
14. Jalisco	MXN 40 000 000.00	MXN 4.88	3.54
16. Michoacán	MXN 27 967 000.00	MXN 5.97	4.32
15. Estado de México	-----	-----	-----
11. Guanajuato	MXN 7 119 047.00	MXN 1.20	
26. Sonora	MXN 10 700 000.00	MXN 3.51	2.54

⁴⁹ OCDE, Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE 2019 sobre Integridad en México, Respondiendo a las expectativas de los ciudadanos, 2019, <http://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf>, p. 18.

Fuente. Recuperado de OCDE, *Informe de seguimiento Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE 2019 sobre Integridad en México*, <http://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf>, pp.18-19.

Los datos señalados refrendan la teoría de que una de las dificultades para que los sistemas locales anticorrupción avancen es la falta de recursos económicos y de voluntad para que esto sea posible.

Otro punto importante señalado en el Informe de Seguimiento de la OCDE es el relativo al punto 2.9 que es “proponer una reforma legislativa para garantizar la protección de los denunciantes”, en relación a ello, propone un marco de protección de denunciantes claro y completo ya que considera es una salvaguarda para que una organización abierta se asegure de que se denuncian las infracciones a la integridad.

Los denunciantes pueden ser vulnerables a la intimidación, el hostigamiento, el despido y la violencia por parte de colegas o superiores. La mayoría de los países de la OCDE han instrumentado leyes de protección de denunciantes que faciliten la denuncia de irregularidades y protejan a los denunciantes de represalias.⁵⁰

Al respecto actualmente la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no establece con claridad las medidas de protección disponibles más allá de la protección de la identidad de quien denuncia. En algunos países existen mecanismos de informantes internos *Whistleblowers* donde existen miembros que revelan información sobre malas prácticas acerca de conductas ilegales o inmorales que se oponen de manera significativa al interés público. Esta figura de denunciantes internos ha sido de gran apoyo en países como Australia, Chile, Estados Unidos, Japón, entre otros.

La OCDE hace hincapié en la creación de un sólido marco de control interno y gestión de riesgos de salvaguardar la integridad de las organizaciones pública...Se destaca la importancia de garantizar un enfoque estratégico de

⁵⁰ *Ibidem*, p. 35.

gestión de riesgos que incluya evaluar los riesgos para la integridad pública, afrontar deficiencias de control...así como de construir un mecanismo eficiente de garantía de vigilancia y aseguramiento de la calidad para el sistema de gestión de riesgos.

(...)

Para resaltar la importancia de esta función, se recomendó poner en marcha, como prueba piloto, comités especializados de gestión de riesgos, ajenos al COCODI, en grandes organizaciones públicas.⁵¹

Las anteriores recomendaciones de la OCDE son de gran relevancia tanto para el Sistema Nacional Anticorrupción como para los sistemas locales, estos constituyen la punta de lanza para que los municipios sigan buenas prácticas en esta materia. Siguiendo con el tema municipal es importante combatir la corrupción desde este nivel de gobierno ya que existen diversas acciones que hacen posible que existan riesgos de corrupción en el ámbito municipal.

En líneas anteriores, se analizó que la mayoría de los contralores municipales no tienen autonomía y en ocasiones tampoco la preparación requerida para afrontar el nuevo paradigma de combate a la corrupción, además de que los regidores de oposición la mayoría de las veces no representan contrapesos reales.

El esquema de combate a la corrupción desde el ámbito municipal, puede ayudar a resolver problemas de esta índole desde lo local, puede ser una herramienta de esfuerzo coordinado entre los sistemas locales y los municipios para evitar o al menos acotar la discrecionalidad, mejorar la transparencia de los actos de gobiernos y reducir los riesgos de corrupción.

Al respecto, no necesariamente se debe de imponer que exista un sistema municipal anticorrupción obligatorio para todos los municipios en este momento, ya que como se ha señalado es difícil tratar de imponer este sistema en todos los municipios, debido a que para muchos implica engrosar la burocracia con mayor

⁵¹ *Ibidem*, p. 46.

carga económica. Lo que sí se puede hacer cada uno de los sistemas locales anticorrupción es un diagnóstico sobre la clasificación de sus municipios y su capacidad económica, administrativa, entre otras para poder determinar que municipios podrían tener un sistema municipal anticorrupción en corto plazo y aquellos a los que les implique una mayor dificultad, establecer medidas para el fortalecimiento institucional de la figura del contralor y una gestión de riesgos en áreas con mayor prevalencia de la corrupción.

Cabe mencionar que los sistemas municipales anticorrupción no son réplicas de las contralorías municipales, ya que estas tienen claras limitaciones en su forma de selección, una limitación en sus facultades y una ausencia de autonomía con respecto a las autoridades, en especial, con los presidentes municipales.

Un sistema municipal anticorrupción tiene mayores facultades dentro de las cuales incluye la figura del contralor, pero no es lo único. Un sistema municipal anticorrupción debe de establecer políticas públicas, que acorde con el sistema nacional y local anticorrupción, puedan acompañar al marco legal existente para poder combatir la corrupción. La transparencia pro activa con estrategias de gobierno abierto es otro elemento fundamental para disminuir la corrupción a nivel municipal, ya que a través de las tecnologías de la información los ciudadanos pueden interactuar con su gobierno municipal y ser partícipes de las decisiones públicas.

El cambio de enfoque en el ámbito municipal en materia anticorrupción permite que los funcionarios públicos municipales cuenten con contrapesos y vigilancia directa de sus actos institucionales y de gobierno. Finalmente, el mayor reto para los sistemas locales anticorrupción es incidir en el ámbito municipal con iniciativas que permitan fortalecer el papel de la ciudadanía y promover los ajustes necesarios en los gobiernos locales para reducir la corrupción y la opacidad.

4.3. Propuestas de combate a la corrupción para el Municipio de Morelia acorde al Sistema Estatal Anticorrupción

Finalmente, una vez hecho el diagnóstico de la administración pública municipal del Ayuntamiento de Morelia, se describen algunas propuestas y alternativas de solución a los problemas planteados para el combate a este problema denominado corrupción.

En líneas anteriores, se describieron algunos retos a los que se enfrentan las administraciones municipales en México frente a los nuevos paradigmas de combate a la corrupción. En base a ello, la investigación destaca la importancia y la pertinencia de fortalecer la administración pública municipal del municipio de Morelia Michoacán.

A continuación, se sugieren las siguientes propuestas anticorrupción para el municipio de Morelia:

PROPUESTA 1 “CAMBIAR EL MÉTODO DE DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR MUNICIPAL”

Este es uno de los puntos medulares de combate a la corrupción, en líneas anteriores se detalló cual es la función de la contraloría y la manera en cómo se designa al contralor municipal, concluyendo que, en la práctica, esta área tan importante, no tiene una autonomía real. La propuesta que se sugiere es que este nombramiento sea la única área de la administración en donde no tenga total injerencia el Presidente Municipal en cuanto a su designación se refiere, sino que su participación sea como integrante.

MECANISMO: Designación del contralor municipal a través de la creación del Consejo Municipal Anticorrupción el cual estará formado por miembros ciudadanos y la comisión edilicia de anticorrupción y transparencia en donde el Presidente Municipal sea un miembro más. Se propone que este consejo funcione acorde a un reglamento interno, tal como funcionan algunas otras áreas del Ayuntamiento como es el caso del Consejo Consultivo del Centro Histórico, el cual se compone de

ciudadanos y la comisión de desarrollo urbano y obras públicas. Otra figura que trabaja de manera similar es la Junta de Gobierno del OOAPAS, con miembros ciudadanos e integrantes del cabildo. Acorde a lo anterior, en el mecanismo para la designación del contralor estarían involucrados tanto actores ciudadanos como integrantes del cabildo moreliano. Para ello se requiere adecuar el marco legal correspondiente.

PROPUESTA 2 “PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA TRANSPARENTAR EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN LA EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA UTILIZANDO UNA ESTRATEGIA DE GOBIERNO ABIERTO”

Una política pública tiene la intención de resolver un problema público que por alguna razón de encuentra dentro de la agenda pública. En materia de corrupción, uno de los temas más sensibles en cuanto a manejo de recursos se refiere, es la aplicación adecuada de estos recursos en obra pública, ya que se asigna un presupuesto para ello. Lo anterior, en ocasiones ha causado inconformidad ciudadana, por varias razones, una de ellas es la falta de claridad en la asignación de estos recursos, otra razón es la mala calidad de algunas obras y otra más es la falta de consenso con los ciudadanos.

MECANISMO: Propuesta de política pública para transparentar el uso de los recursos de la obra pública municipal a través del fortalecimiento de la plataforma digital actual más una aplicación móvil integrada a la página web. Esta propuesta permite alcanzar una mayor cantidad de población objetivo, cumpliendo con el principio de máxima publicidad del gobierno abierto e informar a la población sobre los detalles de la obra en tiempo real. Así los ciudadanos podrán consultar cuales obras se están llevando a cabo además del costo de las mismas, con lo anterior, la ciudadanía podrá saber si una determinada obra se hizo con recursos de gobierno federal, estatal y/o municipal, entre otros. Lo anterior, cumple con lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo de dar impulso al gobierno digital, así como dar paso al gobierno abierto en este tema específico. Se anexa memorándum de política pública basado en el libro Diseño de políticas públicas de Franco Corzo (ANEXO 1)

PROPUESTA 3 “GENERAR DATOS ESTADÍSTICOS EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN A NIVEL MUNICIPAL”

Actualmente no existen datos estadísticos a nivel municipal que pueden remitirnos a las áreas de la administración pública municipal donde existe mayor nivel de percepción de la corrupción. La referencia que se ha tomado para este trabajo de investigación, ha sido la dada a conocer por el INEGI a través de la ENCIG en donde nos refiere los niveles de percepción de la corrupción por trámites y servicios municipales, los cuales han sido referidos en líneas anteriores. A nivel municipal existe el SIGEM que es un sistema que integra diversos componentes interrelacionados en el que se recupera, procesa, almacena y distribuye información de calidad, pertinente, veraz, oportuna y actualizada; útil en la toma de decisiones encaminadas a la planeación en el territorio municipal, con interfaces de comunicación tanto con la administración pública municipal como con los distintos usuarios de la sociedad moreliana.

MECANISMO: Metodología para crear datos estadísticos en áreas con mayor prevalencia y/o percepción de la corrupción, llevada a cabo por el Sistema de Información Geográfica y Estadística de Morelia (SIGEM).

PROPUESTA 4 “CREACIÓN DE LA COMISIÓN EDILICIA DE ANTICORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA”

Al día de hoy no existe una comisión edilicia que lleve a cabo la coordinación de esfuerzos en materia de combate a la corrupción por parte del cabildo moreliano, solo existe la comisión de transparencia. La complementación de esta comisión sería de gran apoyo para que una vez que se adecue el marco normativo, se puedan realizar y coordinar acciones para disminuir los niveles de corrupción en la administración pública del Ayuntamiento de Morelia.

MECANISMO: Se propone agregar a las comisiones municipales existentes, la comisión edilicia de Anticorrupción y transparencia y no solo de transparencia como está actualmente establecida.

PROPUESTA 5 “REGLAMENTO MUNICIPAL ANTICORRUPCIÓN PARA COORDINAR ESFUERZOS EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN”

Acorde al planteamiento que se propone en esta investigación, es necesario promover el combate a la corrupción a través de un marco legal que de acuerdo a la competencia municipal determine las facultades y acciones de las partes involucradas.

MECANISMO: Creación del “Reglamento municipal anticorrupción para el municipio de Morelia” a través del cual se establezcan de manera clara y precisa los procedimientos, facultades y acciones a seguir para unir los esfuerzos en materia de combate a la corrupción en la administración pública municipal, así como la forma en cómo ha de conformarse en consejo anticorrupción municipal que de igual manera se propone en esta investigación.

PROPUESTA 6 “PROFESIONALIZACIÓN Y CAPACITACIÓN OBLIGATORIA A SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA DE ÉTICA PÚBLICA”

Parece realmente complejo hablar de las formas de erradicación de la corrupción, sin embargo, es importante considerar que con la buena voluntad de las autoridades se puedan crear enlaces de capacitación para que se pueda prevenir o en su caso disminuir ese mal que aqueja a la sociedad. La adecuada selección del personal que labore en la administración pública municipal debe ser fundamental para desarrollar de manera integral el planteamiento que se sugiere. Para ello se propone que el personal de confianza antes de ingresar a laborar, tome de manera obligatoria un curso de inducción a la administración pública, en donde, de acuerdo a su área, se le den a conocer sus facultades y atribuciones, así como las responsabilidades a las cuales puede ser acreedor en caso de cometer algún acto de corrupción. Lo anterior, debe estar acompañado de valores y principios éticos que la misma ley establece. En cuanto al personal de base, establecer un diálogo permanente con los líderes sindicales para que de manera periódica se revise la aplicación del esquema planteado al personal de confianza.

MECANISMO: Talleres y platicas a través de la junta de reclutamiento, que es el área de capacitación del ayuntamiento en coordinación con las diferentes áreas de la administración pública municipal.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de esta investigación, se determinó que el Ayuntamiento de Morelia requiere de la implementación de mejores prácticas para reducir los niveles de corrupción en la administración pública municipal. Para comprobar lo antes referido, conjuntamente con la pregunta de investigación, la hipótesis planteada y los objetivos fue necesario allegarse de información suficiente que guiara a la investigación hasta llegar a conclusiones concretas por las razones que se exponen a continuación.

La hipótesis planteada se confirma con el capítulo cuarto, que hace referencia en su apartado final a una serie de modificaciones que requiere realizar la administración pública municipal implementando una política pública que de manera integral y acorde al Sistema Estatal Anticorrupción contribuya a disminuir los niveles de corrupción en el municipio de Morelia. Cada uno de los capítulos desarrollados se propuso una finalidad específica hasta llevarnos a la conclusión de la investigación para poder comprobar la hipótesis planteada.

Definir la función pública, así como el concepto de servidor y funcionario público fue importante ya que de la conducta desviada de algunas de las personas que ejercen la función pública en cada una de las ramas del poder ya sea ejecutivo, legislativo o judicial se deriva este fenómeno que constituye el objeto de estudio en esta investigación y que es la corrupción. La corrupción como una conducta antijurídica, a través de la cuál que antepone el interés personal al interés general ha sido definida de diferentes maneras, pero todas coinciden en que se trata de obtener un beneficio particular. Los conceptos de ética pública, transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto son necesarios ya que son elementos para combatir la corrupción. Un gobierno que tiene buenas prácticas y que recurre a la ética en su actuar es valorado por la ciudadanía debido a la importancia que esta representa en la sociedad de hoy en día, ya que se reestablecen las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La función pública sustentada en valores morales, mejora la calidad de vida de una sociedad, la acción gubernamental debe incluir comportamientos morales concretados en códigos de conducta para que se genere el buen gobierno ante deterioros morales generados por la corrupción e impunidad. La noción de ética pública esta instaurada en las sociedades democráticas contemporáneas dentro de los valores fundamentales en la actuación de los gobernantes, funcionarios y servidores públicos. En el ámbito público resultan importantes las acciones conjuntas del gobierno, de los actores de la sociedad civil y de la ciudadanía para que asuman responsabilidades que recuperen la confianza institucional y orienten el desempeño de la función pública para afrontar de manera responsable la magnitud de los problemas sociales.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos del derecho de acceso a la información pública, a su vez son cauces para la reflexión más amplia en la observancia de las acciones del Estado. La corrupción y la opacidad se pueden erradicar en la medida de que se exija el ejercicio y cumplimiento de los derechos ciudadanos, a través de la participación en la agenda pública y en las actividades de las instituciones públicas. Los tipos de transparencia más recurrentes son la transparencia reactiva y la activa mas no así la focalizada y proactiva, por lo que debe de darse una gran importancia a esta última ya que sin ella no se incorporan los datos abiertos.

La transparencia proactiva debe estar constituida por un gobierno que con un marco legal tiene normas, tecnología, presupuestos, procesos, gestión de la información y personas profesionalizadas. El uso de la transparencia proactiva vía datos abiertos establece un nuevo vínculo con la sociedad mediante el empleo de la información y su utilidad que permite mayor transparencia, participación ciudadana y el cometido de la rendición de cuentas.

Para determinar que existe un problema y su magnitud es necesario medirlo, por ello a través de diversas fuentes de información se describió la manera en como la corrupción se percibe y se evalúa en los diferentes trámites y servicios que brindan las autoridades. Lo anterior, dio como resultado que diversos trámites y

servicios de los evaluados por parte de la ENCIG, son llevados a cabo por la autoridad municipal, los cuales, de acuerdo con la ciudadanía, tienen cierto grado de percepción de corrupción. A nivel internacional la corrupción ha sido medida por diversas organizaciones dentro de las cuales se encuentra TI, siendo México uno de los países peor evaluados con niveles altos de corrupción y el peor evaluado de los países miembros de la OCDE. Ante esta situación México firmo diversos tratados internacionales previos a la implementación del SNA, el cuál surge de la necesidad de reducir los niveles de corrupción a través del esfuerzo coordinado entre instituciones.

Sin embargo, el SNA ha tenido diversos problemas para consolidarse y no se ha llegado a combatir el fenómeno de la corrupción de manera adecuada ya que los sistemas locales anticorrupción son prácticamente una réplica del nacional, con algunas variaciones en ciertos Estados de la República. Lo antes referido, refleja que existe un marco legal que da forma en términos generales a este nuevo paradigma de combate a la corrupción, de igual manera se tienen las leyes secundarias en la materia. Sin embargo, este Sistema no ha tenido los resultados deseados al momento de su creación, por diversos factores como falta de voluntad de los actores públicos que tienen la responsabilidad de llevar a cabo la toma de decisiones. Aunado a lo anterior, el marco legal del SNA, no se acompaña de políticas públicas eficaces, además de la imperiosa necesidad de un cambio de cultura con mejores prácticas y valores éticos.

Ante el escenario nacional y estatal en la lucha del combate a la corrupción, los municipios por su gran diversidad y elementos como la ubicación geográfica, economía, cultura, niveles de desarrollo entre otros, se encuentran en una situación aún más complicada para afrontar los retos que el sistema nacional y locales anticorrupción establecen. Debido a esta diversidad sería complicado establecer el mismo esquema de combate a la corrupción, imponiendo de manera obligatoria sistemas municipales anticorrupción, ya que se ha comprobado que no es viable y, al contrario, esto podría entorpecer el desarrollo del sistema nacional y locales anticorrupción. Algunos Estados de la República como el Estado de México, tienen

establecido en su ley estatal del Sistema Anticorrupción, la obligación de que todos los municipios deben de contar con un Sistema Municipal Anticorrupción, lo anterior no ha sido posible ya que más de la mitad de los municipios de ese Estado no cuentan con un sistema municipal anticorrupción y al contrario ha representado una gran carga administrativa para ciertos municipios en esa entidad federativa.

Algunos otros estados como Jalisco dan libertad a sus municipios para implementar buenas prácticas de combate a la corrupción sin que de manera obligatoria se establezcan sistemas municipales anticorrupción en la entidad. Acorde a lo anterior, el municipio de Guadalajara ha implementado buenas prácticas para disminuir los niveles de corrupción en su administración municipal, una de esas buenas practicas es la manera en cómo se designa al contralor.

En relación al estado de Michoacán la ley del sistema estatal anticorrupción en la entidad, es prácticamente una réplica de la ley nacional, ante ello, y lo anteriormente referido, es que surgió la necesidad de realizar la presente investigación con el objeto de implementar mejores prácticas para reducir los niveles de percepción de la corrupción en el ayuntamiento de Morelia. La primera conclusión necesaria para erradicar la corrupción es admitir, aceptar su posibilidad. Se trata de una posición acreditada: la de quien está abierto a la existencia de una realidad, aunque ésta sea desagradable, rechazable o, incluso, contraria a sus intereses. La segunda condición es que exista la voluntad decidida de erradicarla. Se trata, básicamente, de una posición ética: la de una sociedad civilizada que renuncia al uso de determinadas prácticas. La tercera condición es poner los medios necesarios para prevenir, evitar y, en su caso, castigar tales prácticas. Se trata de una posición política, de quienes tienen los recursos y toman las medidas necesarias.

Con lo anterior, claramente se está en el terreno preventivo, que es el que debe constituir las autoridades encargadas de prevenir la corrupción. Lo anterior, hace que haya que considerar las conductas corruptas como un indicio de una eventual ilegalidad que es preciso investigar y que, en todo caso, pone de relieve la necesidad de adoptar medidas para evitar que tales hechos puedan darse en el

futuro. Erradicar la corrupción exige romper la impunidad. Y la impunidad se ampara en los espacios opacos, en la imposibilidad o dificultad de controlar la actuación.

Lo que distingue a los trabajos científicos de otras formas de mensaje escrito deriva, como es fácil de comprender, de los propios objetivos que posee la ciencia. Con lo anterior, se trata de explicar que a través de este trabajo científico no se vea ya la conducta de la corrupción como una conducta normal. En este trabajo se intenta construir un saber riguroso, sistemático y lo más objetivo posible, ya que se dan propuestas precisas y claras que, a través de una política pública integral, se acompañe al marco normativo existente para poder erradicar la corrupción en el municipio de Morelia.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 12ª Ed., México, Porrúa, 1995.
- AQUINO, Tomás De, *Tratado de la ley, tratado de la justicia, gobierno de los príncipes*, México, Porrúa, 2000.
- ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, en Calvo Martínez, José Luis (comp.), *Clásicos de Grecia y Roma*, Madrid, Alianza editorial, 2005.
- BLUMENKRON ESCOBAR, Fernando, *Origen y funcionamiento del sistema nacional anticorrupción*, México, Flores, 2019.
- CARRE DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, 2ª. Ed., trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CRUZ BARNEY Oscar, *Historia del derecho en México*, 1999 México, Oxford.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración Pública federal*, México, Porrúa, 1979.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39º ed., México, Porrúa, 1999.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 61º Ed., México, Porrúa, 2009.
- GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1980.
- GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Carlos Martín, *Impunidad y corrupción, las fuentes de la injusticia y la desigualdad en México*, México, Novum, 2016.

- HERBERT LIONEL, Adolphus Hart, *El concepto de Derecho*, Buenos Aires, Oxford University Press, 1961.
- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 2019.
- MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, 4º Ed., México, Porrúa, 2004.
- MEYER, Lorenzo, *Liberalismo autoritario, Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 2ª. Ed., 1995.
- MÚNICH GALINDO, Lourdes y GARCÍA MARTÍNEZ José, *Fundamentos de Administración*, 5º ed., México, Trillas, 1995.
- OLIVOS CAMPOS, José René (coord.), *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2018.
- OVALLE FABELA, José, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1991.
- PORRUA PEREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 26º Ed., México, Porrúa, 1993.
- REZZOAGLI, Bruno, *Análisis Jurídico, Económico y Político de la Corrupción*, México, Porrúa, 2005.
- RÍOS ELIZONDO, Roberto, *El acto de gobierno: el poder y el derecho administrativo*, 2º Ed., México, Porrúa, 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1981, t. I.
- TOMASINI BASSOLS, Alejandro, *Reflexiones sobre la corrupción en México*, México, UNAM, 2003.
- UGARTE CORTÉS, Juan, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.

VILLANUEVA, Ernesto, "Acceso a la información y transparencia", en Villanueva Ernesto (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, México, Jus, Instituto federal de acceso a la información, 2010.

Bibliográfico -electrónicas

AGUILAR RIVERA, José Antonio, *Transparencia y democracia*, México, Cuadernos de transparencia, Instituto Federal de acceso a la información, 2008, http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Cuaderno%20transparencia/cuadernillo10.pdf

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "El federalismo mexicano, funcionamiento y tareas pendientes", *Revista mexicana de sociología*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1996, www.jstor.org/stable/3540873/pdf

BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, traducción de Fernández Santillán, José, México, Fondo de cultura Económica, 2001, <https://sosunnedrch.files.wordpress.com/2016/03/bobbio-norberto-la-teoria-de-las-formas-de-gobierno-en-la-historia-del-pensamiento-politico.pdf>

BONILLA, ALDANA, JULIO, "La armonización del derecho, concepto y críticas en cuanto a su implementación", *Revista E-Mercatoria*, Colombia, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre de 2013, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/3749>

CAMARA DE DIPUTADOS, *Combate a la corrupción, estudio de derecho comparado de sistemas anticorrupción*, 2018, http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-13-18_30ago18.pdf

CASAR, María Amparo, *Anatomía de la corrupción*, 2° Ed., mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2016, https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS E INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *Métrica de gobierno abierto 2019, Informe de resultados*, México, 2019, https://www.groo.gob.mx/sites/default/files/unisio2019/02/MetricaGobiernoAbierto2019_1.pdf

COMISIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *El ABC de la Rendición de cuentas*, http://snt.org.mx/images/publicaciones/abc_rendicioncuentas.pdf

DE LOS SANTOS MORALES, Adriana, *Derecho Administrativo*, México, Red Tercer Milenio, 2012, http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/economico_administrativo/Derecho_administrativo_1.pdf

ETHOS, Descifrando *la corrupción*, México, 2017, <https://www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/Corrupcio%CC%81n-ETHOS-WEB.compressed.pdf>

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 7ª. Ed., México, Porrúa, 2016, <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Elderechoadministrativo.pdf>

GOBIERNO DE MÉXICO, *Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012*, http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo20.pdf

HOFMANN, Andrés, RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro, y BORJORQUEZ PEREZNIETO, José Antonio, *La promesa del gobierno abierto*, ITAIP, México-Chile, 2012, https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13^a ed., México, 1999, t. A-CH, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1168-diccionario-juridico-mexicano-t-i-a-b>

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C. IMCO, 2019, <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/20191401-Perfil-Institucional-IMCO.pdf>

INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN (IMPLAN) y AYUNTAMIENTO DE MORELIA, *Plan Municipal De Desarrollo 2018-2021*, 2019, https://implanmorelia.org/virtual/wp-content/uploads/2019/03/PMD_FINAL_2019_ALTA.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Principales resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG 2019, 2020*, México, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

_____, *Principales resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG 2017, 2018*, México, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, *Diario de los debates del congreso constituyente 1916-1917*, México, 2016, t. III, <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo3.pdf>

MERINO HUERTA, Mauricio (coord.), y HERNÁNDEZ COLORRADO, Jaime (coord.), *Gobierno local y combate a la corrupción, un diseño municipal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2019, http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2019/04/Nu%C3%ACm-3_PIRC-1.pdf

NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Alejandro y ROSALES, Daniela, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina*, Repositorio institucional de la CEPAL, Chile, 2017, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154_es.pdf

NAVA GOMAR, Salvador O., “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, 2006, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2251/6.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE 2019 sobre Integridad en México, Respondiendo a las expectativas de los ciudadanos*, 2019, <http://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf>

PROYECTO PROMOVRIENDO LA TRANSPARENCIA EN MEXICO· ETHOS, *taller introductorio sistema nacional anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, 2017, https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural, poder, impunidad y voz ciudadana”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 78, núm. 1, 2016, <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/53484/47569>

SCHRÖDER, Peter, *Estrategias políticas, traducción al español por Armando Centurión*, México, FFN México, 2004, <http://www.hacer.org/pdf/PS1.pdf>

SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, *Guía anticorrupción del estado de México y municipios*,
<https://www.infoem.org.mx/doc/publicacionesExternas/GuiaAnticorrupcion.pdf>

Legislativas

Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, última reforma en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán (POE), 18 de octubre de 2017.

Código Penal para el Estado de Michoacán, última reforma en el POE, 18 de noviembre de 2020.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, Diario Oficial de la Federación (DOF), 8 de mayo de 2020.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, última reforma en el POE, 24 de junio de 2020.

Constituciones políticas del Estado de Jalisco y el Estado Libre y Soberano de México,

Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma en el POE, 28 de agosto de 2019.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma en el POE, 28 de julio de 2020.

Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma en el POE, 28 de julio de 2020.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma POE, 14 de octubre de 2019.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, última reforma 30 de mayo de 2017.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, publicada el 18 de julio de 2017.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma en el POE, 28 de agosto de 2019.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, última reforma DOF, 13 de abril de 2020.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, última reforma DOF, 13 de agosto de 2020.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, última reforma DOF, 13 de abril de 2020.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el DOF, 18 de julio de 2016.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, última reforma POE, el 20 de enero de 2020.

Reglamento de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Municipio de Morelia Michoacán, última reforma POE, el 23 de agosto de 2016.

Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, publicado el 30 de septiembre de 2015.

Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, última reforma POE, el 26 de abril de 2019.

Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio de Guadalajara, publicado el 6 de marzo de 2018.

Referencias electrónicas

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO,
<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/seeking-synergy-ogp-eiti/>,
consulta 11 de febrero de 2019.

CABECERA, ¿Qué ha pasado con los Sistemas Municipales Anticorrupción?,
<https://www.cabecera.mx/que-ha-pasado-con-los-sistemas-municipales-anticorrupcion/#.Xy9Y4yhKjIU>, consulta 20 de enero de 2020, 18:00 p.m.

- CONTRALORÍA MUNICIPAL, *Funciones*, <http://contraloria.morelia.gob.mx/index.php/nosotros/funciones2>, consulta 10 de julio de 2020, 12:00 p.m.
- EL DEMOCRATA, Veracruz. *Corrupción: un problema alarmante*, <https://eldemocrata.com/veracruz-corrupcion-un-problema-alarmante/>, 3 de junio de 2020.
- EXPANSIÓN POLÍTICA, *Tasas de actos de corrupción se incrementan durante primer año de AMLO*, <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/05/21/suben-tasas-de-actos-de-corrupcion-en-primer-ano-de-amlo>, 21 de mayo de 2020.
- FORBES, *¿Hacia Sistemas Municipales anticorrupción?*, <https://www.forbes.com.mx/hacia-sistemas-municipales-anticorrupcion/>, 6 de febrero de 2019.
- GOBIERNO DE MÉXICO, *Plan Nacional de Desarrollo*, www.gob.mx/ePN/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018, consulta 11 de noviembre de 2019, 12:00 p.m.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *División territorial*, <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/>, consulta 15 de marzo de 2020, 19:00 p.m.
- LA VOZ DE MICHOACÁN, *Investigan 45 casos de robo, soborno y fraude cometidos por funcionarios en Michoacán*, 2019, <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/morelia/investigan-45-casos-de-robo-soborno-y-fraude-cometidos-por-funcionarios-en-michoacan/>, consulta 10 de agosto de 2019, 18:00 p.m.
- _____, *Obra del Río Chiquito, una de las polémicas que se heredan en Morelia*, 2018, <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/morelia/obra-del-rio-chiquito-una-de-las-polemicas-que-se-heredan-en-morelia/>, consulta 10 de septiembre de 2018, 19:00 p.m.
- MÁRQUEZ, Daniel, “El nuevo sistema de combate a la corrupción en México”, *Revista hechos y derechos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 27, 2015, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7239/9175>

MILENIO, *México cae dos lugares en ranking de competitividad mundial*, <https://www.milenio.com/negocios/mexico-cae-lugares-ranking-competitividad-2019-wef>, 8 de octubre de 2019.

OCHOA ROMERO, Roberto Andrés, *Corrupción, significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución*, México, UNAM, 2017, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/37113>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), www.ocde.org/centrodemexico/15aosdemexicoenlaocde.html *convención para combatir el cohecho de los servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

PACHECO IZQUIERDO, saak, *Sistemas estatales anticorrupción*, Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, <https://ethos.org.mx/los-sistemas-estatales-anticorrupcion-su-avance-en-cifras-y-sus-retos-de-implementacion/>, consulta 9 de marzo de 2019, 12:00 p.m.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 2001, <https://www.rae.es/drae2001/>

RED POR LA RENDICION DE CUENTAS, *Vigilancia a los Sistemas municipales anticorrupción del Estado de México*, *Los sistemas municipales anticorrupción en el Estado de México*, <https://rendiciondecuentas.org.mx/vigilancia-a-los-sistemas-municipales-anticorrupcion-en-el-estado-de-mexico/>, 29 de julio de 2019.

RIVERA PINEDA, Arturo, “El régimen presidencial en México”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, Puebla, México, núm. 23, 2009, <https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/193>

SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Definición de Corrupción*, <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>, consulta 11 de febrero de 2019, 18:00 p.m.

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, <https://sna.org.mx/>

SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE JALISCO SEAJAL,
https://www.seajal.org/politica_estatal/, consulta 20 de septiembre de 2020,
18:00 p.m.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *¿Quiénes Somos?*,
<https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>, consulta 20 de enero de
2019, 18:00 p.m.

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN,
<https://www.transparency.org/cpi2018>, consulta 10 de enero 2019, 18:00 p.m.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Índice de percepción de la corrupción*,
https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2018_global_analysis,
consulta 20 de enero de 2019, 12:00 p.m.

TRANSPARENCIA MEXICANA, *Mejora percepción de corrupción en México 2020;*
riesgo de impunidad latente: Transparencia Mexicana,
<https://www.tm.org.mx/ipc2020/>, consulta 30 de enero de 2021.

MEXICANOS PERCIBEN MENOS CORRUPCIÓN; UNO DE CADA TRES TUVO
QUE PAGAR SOBORNOS: TRANSPARENCIA INTERNACIONAL,
<https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019>, consulta 23 de septiembre 2019.