



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**  
**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**  
**División de Estudios de Posgrado**

Tesis:

**El combate a la corrupción desde la Contraloría Municipal del  
Ayuntamiento de Morelia**

que para obtener el grado de

**Maestro en Derecho**  
**con opción en Derecho Administrativo**

presenta:

**Lic. Brenda Laura Licona García**

Director de tesis:

**Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena**

Morelia, Michoacán, junio 2025



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**  
**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**  
**División de Estudios de Posgrado**

Tesis:

**El combate a la corrupción desde la Contraloría Municipal del  
Ayuntamiento de Morelia**

que para obtener el grado de

**Maestro en Derecho**

**con opción en Derecho Administrativo**

presenta:

**Lic. Brenda Laura Licona García**

Director de tesis:

**Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena**

Morelia, Michoacán, junio 2025

## Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) por brindarme el apoyo y oportunidad de cursar mis estudios de posgrado.

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por mi formación profesional.

A la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y su División de Estudios de Posgrado por toda la enseñanza.

Al Dr. Carlos Salvador Rodríguez por toda su orientación, enseñanza y dedicación.

## Índice

*Resumen*

Abstract

Introducción

Agradecimientos

### Capítulo 1

*La corrupción en el contexto de la administración pública y el control de la administración pública*

<i>Introducción.....</i>	<i>10</i>
<i>1.1. Administración Pública.....</i>	<i>10</i>
<i>1.2. Control interno en la administración Pública.....</i>	<i>17</i>
<i>1.3. Administración Municipal.....</i>	<i>26</i>
<i>1.4. Control Interno Municipal.....</i>	<i>31</i>
<i>1.5 Conceptos generales de la corrupción.....</i>	<i>32</i>
<i>1.6. Clasificación de la corrupción.....</i>	<i>34</i>
<i>1.7. Tipología de la corrupción.....</i>	<i>37</i>
<i>1.8. Discrecionalidad Administrativa.....</i>	<i>43</i>
<i>1.9. Reflexiones capitulares.....</i>	<i>45</i>

### Capítulo 2

*Análisis de la normatividad en materia anticorrupción*

<i>Introducción.....</i>	<i>47</i>
<i>2.1. Marco normativo mexicano en materia anticorrupción.....</i>	<i>48</i>
<i>2.2. Legislación secundaria en materia anticorrupción.....</i>	<i>53</i>
<i>2.3. Legislación estatal y local en el ámbito del combate a la corrupción.....</i>	<i>62</i>
<i>2.4. La anticorrupción desde la perspectiva de los instrumentos jurídicos internacionales.....</i>	<i>72</i>
<i>2.5. Reflexiones capitulares.....</i>	<i>84</i>

### **Capítulo 3**

*El contexto actual de la corrupción*

<i>Introducción.....</i>	<i>85</i>
<i>3.1. La corrupción en México en el contexto Internacional.....</i>	<i>86</i>
<i>3.2. Corrupción desde la visión interna de México.....</i>	<i>102</i>
<i>3.3. La corrupción en el estado de Michoacán.....</i>	<i>110</i>
<i>3.4. La Contraloría municipal de Morelia y la corrupción.....</i>	<i>114</i>
<i>3.5. Reflexiones capitulares.....</i>	<i>117</i>

### **Capítulo 4**

*Líneas de acción para el combate a la corrupción desde la Contraloría Municipal de Morelia*

<i>Introducción.....</i>	<i>119</i>
<i>4.1. Necesidad de implementar el control y vigilancia a la Contraloría municipal de Morelia a través de la participación ciudadana.....</i>	<i>119</i>
<i>4.2. Participación ciudadana.....</i>	<i>123</i>
<i>4.3. Esquema de control y vigilancia.....</i>	<i>133</i>
<i>4.4. Reflexiones capitulares.....</i>	<i>138</i>

*Conclusiones*

*Referencias*

## Introducción

Centrar el estudio de la corrupción desde el contexto de la administración pública resulta relevante al ser estas un elemento fundamental para el funcionamiento del Estado, es decir, el medio por el cual busca satisfacer las necesidades e intereses sociales, por ello su funcionamiento y actuación debe ser con el completo objetivo de cubrir dichos requerimientos en apego a la legalidad, sin embargo, hemos identificado que las instituciones públicas en sus tres niveles de gobierno, tanto federales, como estatales y municipales no cumplen con las características antes mencionadas para su eficiente funcionamiento, pues son consideradas de las áreas con mayor percepción de corrupción.

La corrupción resulta un problema de interés público, principalmente aquella que se encuentra presente en el ejercicio de las funciones de los entes públicos ya que dicho problema termina obstaculizando el buen funcionamiento de las instituciones y con ello causando detrimento al patrimonio e intereses públicos, además de que no podemos dejar de mencionar que México sigue encontrándose entre los países con muy altos índices de percepción de corrupción y con un avance en el problema casi nulo.

México ha implementado una serie de herramientas con el objetivo de hacer frente a la corrupción, no obstante, la situación sigue en aumento. surge la inquietud de identificar cuáles son aquellas cuestiones que pueden contribuir a que la presencia de la corrupción en los entes públicos disminuya y con ello el estatus que tiene nuestro país frente al problema. Para poder reconocer las posibles situaciones que pudieran coadyuvar al enfrentamiento del problema primero fue necesario, contextualizar que es la administración pública, su evolución y desarrollo, como la corrupción comienza a vincularse con la administración pública, el desarrollo

detallado de que es la corrupción y cuáles son las principales formas, y cuál ha sido el papel y tratamiento de los Órganos Internos de Control en la vida pública.

Posteriormente se realiza el análisis de la normativa e instituciones anticorrupción, tomando como base la existente en el ámbito nacional, estatal, municipal e internacional. Haciendo un enfoque central en la legislación que forma parte del Sistema Anticorrupción, como se dio origen a esta herramienta y cuales has sido las implicaciones al surgimiento de sistema tanto Nacional como Estatal, así como de las instituciones que los conforman.

En el capítulo tercero se hizo un análisis del problema de la corrupción, comenzando por identificar como se encuentra el país respecto al panorama internacional, estatal y municipal, cuáles son las cifras tanto oficiales como el contexto que se percibe día con día. Se buscó identificar cuáles son aquellas circunstancias que provocan el estado actual del problema, centrándonos en las instituciones que tienen la tarea fundamental de ejecutar acciones anticorrupción para con ello poder detectar si estas poseen debilidades que no permiten el verdadero avance. De igual forma se analizó específicamente el estatus de los órganos internos de control de los ayuntamientos, en específico del Estado de Michoacán, por ser estos los que tienen en el ámbito municipal la facultad llevar acciones para el combate a la corrupción.

En el último capítulo se identificó el contexto actual de la corrupción en la administración pública, y las debilidades de las instituciones que hacen frente al problema, en este caso y para ser más específicos a nivel municipal en el estado de Michoacán de las Contralorías Municipales, se buscó hacer el análisis de las posibles herramientas que ayudaran a reforzar el sistema ya existente, así como a sus instituciones.

En la investigación se utilizó principalmente el método deductivo la partirse de conocimientos generales para llegar a conocimientos particulares, al comenzar por el análisis de las generalidades de la administración pública, los órganos internos de control y la corrupción para finalmente enfatizar en las particularidades existentes entre del órgano interno de control municipal y su relación con el combate a la corrupción.

De igual forma se utilizó la investigación con enfoque cualitativo y cuantitativo basada en una técnica descriptiva documental pues se analizaron diversos textos relacionados con antecedentes y naturaleza de las contralorías municipales, así como documentos con información estadística entorno a la corrupción.

## Resumen

La presente investigación parte de las acciones dirigidas al combate a la corrupción, terminología que se comenzó a utilizar con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. El sistema prevé la participación de manera coordinada de distintos entes públicos, entre los que destacan los órganos internos de control.

Así mismo, se revisaron los antecedentes de la corrupción en México y los intentos para abordar la corrupción en el ámbito de la administración pública, primero porque es una de las áreas detectadas con altos índices de actos de corrupción, y segundo porque existe una clara afectación al patrimonio público. Estos intentos van desde la promulgación de leyes específicas en la materia hasta una reorganización y delegación de atribuciones de las dependencias encargadas del tema.

El análisis realizado se centra en los órganos internos de control que juegan un papel fundamental en materia de combate a la corrupción ya que son los encargados de ejecutar acciones orientadas al control y evaluación, investigación de faltas dentro de la administración pública, pero que presentan debilidades y deficiencias en su estructura y funciones.

Se desarrollan las distintas debilidades derivadas de la dependencia política y presupuestal de los órganos internos de control, y las consecuencias que conllevan. Al detectar estas debilidades entendemos que la corrupción sigue siendo uno de los principales problemas y estas disminuyen la capacidad de los órganos internos de control de generar acciones para combatirla.

Con la identificación de las debilidades de los órganos internos de control, se buscó identificar posibles herramientas que coadyuvaran al fortalecimiento de estos entes para con ello poder implementar de manera contundente las facultades con

la que ya cuenta en materia anticorrupción, por ello se retomó una de las figuras características del Sistema Anticorrupción que es la participación ciudadana, realizándose un análisis de la forma en que se ha implementado en nuestro país y la funcionalidad que tendrá implementarla como mecanismo de reforzamiento del OIC del Ayuntamiento de Morelia.

**Palabras clave:** corrupción, órgano interno de control, sistema anticorrupción, participación ciudadana.

## **Abstract**

This investigation is based on actions aimed at combating corruption, terminology that began to be used with the creation of the National Anti-Corruption System. The system provides for the coordinated participation of different public entities, among which the internal control bodies stand out.

Likewise, the history of corruption in Mexico and the attempts to address corruption in the field of public administration were reviewed, first because it is one of the areas detected with high rates of acts of corruption, and second because there is a clear impact on public assets. These attempts range from the promulgation of specific laws on the matter to a reorganization and delegation of powers of the agencies in charge of the issue.

The analysis carried out focuses on the internal control bodies that play a fundamental role in combating corruption since they are responsible for executing actions aimed at control and evaluation, investigation of faults within the public administration, but that present weaknesses and deficiencies in their structure and functions.

The different weaknesses derived from the political and budgetary dependence of the internal control bodies, and the consequences that they entail, are developed. By detecting these weaknesses we understand that corruption continues to be one of the main problems and they reduce the ability of internal control bodies to generate actions to combat it.

With the identification of the weaknesses of the internal organs of control, he sought to identify possible tools that helped strengthen these entities in order to be able to implement in a forceful manner the powers that he has in anticorruption matters, therefore he took up one of the characteristic figures of the Anticorruption

System, which is citizen participation, realizing an analysis of the form in which it has been implemented in our country and the functionality that will have to be implemented as a mechanism to reinforce the OIC of the City Council Morelia.

**Keywords:** corruption, internal control body, anti-corruption system, citizen participation.

## Capítulo 1

### La corrupción en el contexto de la administración pública y el control de la administración pública

SUMARIO: *Introducción; 1.1. Administración Pública; 1.2. Control interno en la administración Pública; 1.3. Administración Municipal; 1.4. Control Interno Municipal; 1.5 Conceptos generales de la corrupción; 1.6. Clasificación de la corrupción; 1.7. Tipología de la corrupción; 1.8. Discrecionalidad Administrativa; 1.9. Reflexiones capitulares.*

#### *Introducción*

El presente capítulo tiene como objetivo adentrarnos desde una perspectiva teórica en los conceptos fundamentales que se abordan en la investigación, entre estos conceptos se encuentran la administración pública, el control interno en la administración pública y la corrupción, para ello se realiza su análisis histórico, es decir, de acuerdo con su surgimiento y la evolución que han tenido. Por ello, su estudio se realiza desde un contexto nacional e internacional, lo anterior, con la finalidad de obtener una comprensión teórica profunda de dichos conceptos al ser fundamentales para la investigación y análisis de la gestión pública y su impacto en la sociedad.

#### *1.1. Administración Pública*

La administración pública es uno de los elementos del Estado por medio del cual pretende satisfacer los intereses y problemas de índole social, por lo que conocer su evolución se vuelve trascendental para poder entender el papel que juega en la

actualidad, así como la relación que existente entre el gobierno y la sociedad.

La concepción de la administración pública, como tal comienza a desarrollarse en el siglo XVIII ya que desde el origen de las actividades del Estado no se hacía una distinción entre las acciones gubernamentales de justicia, economía, finanzas y asuntos políticos. Fue en Europa donde comenzó a separarse el asunto administrativo de las diferentes acciones del gobierno, con el concepto de *Policía*, es que, en el siglo XIX, todo lo referente a los temas administrativos del gobierno comienzan a tomar el término de administración pública (Guerrero, 1997, pp. 36-38).

Es de esta manera como la definición de la administración pública empieza a entenderse como “la actividad del Estado encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen” (Guerrero, 1997, p. 25), ahora bien, la actividad que realiza el estado de acuerdo con su concepción se entiende en un sentido lato y en un sentido estricto.

En sentido lato, [*administración pública*] es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder.

En sentido estricto, [*administración pública*] es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consistente en una capacidad que produce civilidad. (Guerrero, 1997, p. 27-28).

Esta forma de visualizar la naturaleza de la administración pública tiene sus antecedentes en el siglo XIX, cuando comenzó a utilizarse el termino [*Policía*] para referirse a los asuntos administrativos del Estado, pues Johann Heinrich Gottlob sostenía que este término se concebía desde dos sentidos, el primero como aquel sentido que:

comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que

miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir.

El segundo se comprende bajo el nombre de Policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos (Guerrero, 1997, p. 38)

Visto de esta manera, la administración pública va más allá de las definiciones que argumentan que es el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente o que es sinónimo del poder ejecutivo, pues es una de las partes más importantes del Estado, y destacó al decir, una de las partes, porque no debemos olvidar que el país divide el ejercicio del poder en tres entes, sin embargo, la administración pública que emana directamente del Poder Ejecutivo, es la que tiene el papel fundamental para la legitimidad del gobierno.

Desde estas perspectivas, los elementos que se identifican de la conceptualización de la administración pública son: la base –la sociedad– su finalidad–contribuir al bienestar social y la conservación del poder del Estado– estos componentes nos permiten visualizar con mayor profundidad su naturaleza, ya que no solo se dedica a la administración de los recursos del Estado. Pero podríamos afirmar que gran parte de su actividad tiende a inclinarse más a perpetuar y acrecentar el poder del Estado que ver por los problemas sociales.

La forma en que la administración pública acrecienta el poder del Estado es proporcionando aquellos bienes y servicios a los que la sociedad no puede acceder fácilmente ya sea por lo onerosos que son en el mercado, o bien, porque generarlos a través del ámbito privado ocasionaría conflictos por la diversidad de intereses que hay de por medio, así los gobernados a cambio de aquellos elementos que le son indispensables para su bienestar, orientan su comportamiento a la subordinación del Estado, lo cual contribuye a su legitimidad, entendiéndose como un costo beneficio. Ahora, ¿qué tan satisfactorios son aquellos bienes y servicios proporcionados por el Estado a través de la administración pública para la sociedad? es justo la satisfacción la que incide en el éxito o fracaso de una administración pública.

Cuando la administración pública, y por lo tanto el Estado, cumplen con sus

objetivos de esencia, la aceptación de la sociedad es alta y como el mismo Omar Guerrero lo señala, ante una buena administración los estados se vuelven poderosos y producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país, “primordialmente son poderosos por que su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada” (Guerrero, 1997, p. 28).

Pero ¿Qué sucede cuando el gobierno deja de satisfacer las necesidades sociales? ante esta interrogante traemos al análisis las figuras de: la Nueva Gestión Pública y/o Nueva Gerencia Pública y Gobernanza. Como hemos visto el objetivo primordial o esencial de la administración pública es dividido en dos sentidos que resumidos podrían identificarse por un lado, como la procuración de las necesidades sociales y por el otro la conservación y acrecentamiento del poder del Estado, pero a lo largo de la historia, el bienestar social ha pasado a un segundo término por lo que la sociedad lo percibió como una ineficacia e ineficiencia del aparato gubernamental, lo que conlleva a la pérdida de su legitimidad, ante dicha situación surge la necesidad de buscar nuevos mecanismos para el ejercicio de la administración pública.

La Nueva Gestión Pública y/o Nueva Gerencia Pública y la Gobernanza surgen como respuesta a la necesidad de modificar los esquemas de implementación de la administración pública o también puede considerarse como la evolución de esta para atender las nuevas necesidades y problemas sociales, o como lo menciona Cabrero, la evolución de la Administración Pública es impulsada en cada país y regiones del mundo por razones como, la perdida de legitimidad del Estado y la ineficacia e ineficiencia de la Administración Pública (1997, pp. 17-19). Fernández describe que la Nueva Gestión Pública y/o Nueva Gerencia Pública fue la evolución de la Administración Pública, y que la Gobernanza, lo fue de esta última (2016, p. 72), estas formas de administración fueron adoptadas con el objetivo de fortalecer al Estado ante la decadencia que presentaba.

Ahora bien, para tener mayor entendimiento de que trato cada uno de estos mecanismos cito las conceptualizaciones dadas por Romero Pérez y Fernández Fuentes tanto a la Nueva Gestión Pública y/o Nueva Gerencia Pública como de la

## Gobernanza.

La Nueva gerencia o gestión pública se define como:

mecanismo para modernizar la Administración Pública con la aplicación de los criterios del sector privado—criterios empresariales— al sector público bajo el argumento de la eficacia y la eficiencia, ya que parte del supuesto de que el sector público es ineficaz y corrupto, por lo que esta forma de administración se origina como respuesta la pérdida de legitimidad de la administración el Estado (Romero, 2012, p. 93-94)

La Gobernanza se define como:

Modo distinto de gobernar mediante la coordinación, diálogo, negociación, acuerdo y compromiso de los actores clave en la formulación e implementación de política, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios... en la gobernanza las redes y la representación de los ciudadanos son el binomio que influye en el desempeño de la administración pública (Aguilar Villanueva y Uvalle, Citado en Fernández, 2016, p. 70).

El cambio de modelo de gobierno, es decir, de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza, tuvo como principal motivo el enfoque que le fue dado, ya que su objetivo se centró en la modificación de la estructura organizacional de la administración y de la burocracia. Así, los problemas públicos pasaron a un segundo término y como consecuencia, el ciudadano pasó de ser un agente principal para la toma de decisiones ante los problemas públicos y elemento fundamental para definir las bases de la administración pública a un cliente de esta. Así que se direccionó nuevamente a una forma de gobierno con mayor interacción entre los ciudadanos y el Estado, desarrollando se así la llamada Gobernanza.

En los países de economías emergentes este paradigma surge a finales de los años 80 del siglo XX, la implementación de la Nueva Gestión Pública surge principalmente para “resolver la ineficiencia social y económica de los programas de gobierno del Estado social, los cuales pierden operación y legitimidad política en

el momento en que el incremento de las demandas sociales rebasa la capacidad de gasto público” (Fernández, 2016, p. 65). En México la necesidad del cambio en la Administración Pública se da a causa de diversos factores, como:

Una sociedad más polarizada, y un gobierno que en su papel de factor de equilibrio, ha perdido credibilidad social. Además de esto, esta los problemas de ineficacia, rezagos y corrupción que han caracterizado el funcionamiento de buena parte, de la administración pública (Cabrero 1997, p. 34)}

La transición de la administración pública al modelo de la Nueva gestión Pública comienza en el año de 1982 en el sexenio de Miguel de la Madrid, bajo la justificación del cambio de rumbo en la política económica, lo cual tuvo implicaciones en el aparato gubernamental (De la Garza, Yllán y Barredo, 2018, p. 35), no es coincidencia que en este año allí surgido una de las figuras de gran trascendencia para la vigilancia y control de la administración pública—la Secretaría de Contraloría General de la Federación, institución creada y facultada para realizar el control interno de las instituciones del gobierno Federal.

A partir de 1983 y todo el periodo del sexenio correspondiente a Carlos Salinas de Gortari, se desarrollan cambios que visibilizaban la modernización del aparato administrativo, pero es hasta el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo cuando se elabora “el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), el cual es sus postulados recoge el espíritu de la Nueva Gerencia Pública” (De la Garza, Yllán y Barredo, 2018, p. 35). Especialmente en este periodo, los cambios fueron encaminados a contextos de índole más económico, y como mencionamos anteriormente, las implicaciones de este proceso en la administración pública también llevaron a la conformación de figuras encaminadas la vigilancia y control del actuar de la administración pública.

Es hasta el sexenio de Vicente Fox que los cambios de la Administración Pública se dan más allá de un tema o un gobierno gerencial, ya que se integran a los ejes de gobierno aspectos relacionados con el combate a la corrupción y la transparencia, modelo que se identificaba como la agenda del Buen Gobierno que

consistía en:

un programa de modernización e innovación administrativa que contemplaba la transformación de las instituciones, a partir de potenciar el capital humano y los recursos tecnológicos y de infraestructura en el marco de la transparencia y rendición de cuentas, el orden y el respeto (De la Garza, Yllán y Barredo, 2018, pp. 35-36).

Con el gobierno del presidente Felipe Calderón el trabajo continuó en el marco de la construcción de la etapa de modernización, por lo que se introducen figuras como el Presupuesto Basado en Resultados y la evaluación del desempeño de las todas las acciones realizadas por los entes gubernamentales (De la Garza, Yllán y Barredo, 2018, p. 36). El sexenio de Enrique Peña Nieto se abanderó como una administración en la que preponderaría la gobernabilidad, al referir una política encaminada a la protección de los derechos, la seguridad, la justicia, la transparencia y se reconoce como aporte a este proceso de la nueva forma de ejecutar la administración pública la innovación, con la creación de los sistemas nacionales de transparencia, anticorrupción y fiscalización, así como el fortalecimiento del presupuesto Basado en Resultados (Torres, 2021, p. 280).

En esta síntesis realizada de los últimos seis periodos gubernamentales observamos que más allá del tipo de política propuesta o desarrollada por los representantes del Estado, la forma en que adaptaron su política a la reestructuración de la administración pública fue encaminada a adoptar las bases de las nuevas formas de hacer administración pública de las cuales ya hemos hablado en el desarrollo de este apartado, y lo que llevó a la creación de nuevas instituciones, con el objetivo de recuperar la eficacia, la eficiencia y la legitimidad del Estado que durante el transcurso de los años ha ido perdiendo.

Fue y sigue siendo evidente la necesidad de cambios en las estructuras del Estado, en este caso de la Administración Pública ya que, como lo menciona Omar Guerrero, esta es el Estado en acción, por lo tanto debe de evolucionar en tanto van surgiendo nuevas necesidades y demandas sociales, pero también sus cambios y

procesos evolutivos deben de tener como finalidad mantener la legitimidad del Estado, descuidándose cualquiera de estos dos pilares, estamos frente a un aparato administrativo deficiente, ineficaz e ineficiente, por ello adherirse a un modelo que ofrece la recuperación de la legitimidad eficacia y eficiencia de la administración pública se vuelve indispensable (1997).

Es también necesario encaminar los cambios para el cumplimiento de objetivos y adoptar nuevas e innovadoras instituciones del aparato gubernamental es fundamental, ante este dicho panorama, la estructura administrativa ha ido creando diversas entidades con el objetivo de hacer eficiente su actuar y con ello cubrir las necesidades sociales y responder a los problemas públicos, en ese tenor, en el ámbito específico del combate a la corrupción como uno de los objetivos primordiales de la evolución administrativa pública en México, el Estado ha incorporado esquemas de control que coadyuvan a la transparencia y rendición de cuentas de los cuales se hablará a mayor detalle en el siguiente apartado.

### *1.2. Control interno en la Administración Pública*

En el ámbito administrativo tanto privado como público, el término control es utilizado para describir los procesos mediante los cuales se lleva a cabo la vigilancia de las gestiones de los involucrados en las actividades de las organizaciones, para que estas se ejecuten conforme a los principios que las rigen, así como a su normativa.

El proceso administrativo se compone de las fases de planeación, organización, dirección y control, el cual tiene como objetivo el cumplimiento de las metas o fines de las organizaciones, dentro de este contexto, se define al control como la acción que se realiza para verificar o inspeccionar una acción o decisión conforme a las normas generales, es decir normas políticas, jurídicas contables o económicas (Islas Colín e Islas Colín, 2007 p. 184).

Una descripción más detallada del control es la que plantea que son aquellas actividades de seguimiento, vigilancia y orden dentro de un proceso que tienen como finalidad garantizar “la eficacia, eficiencia, calidad y la excelencia de las

operaciones, permitiendo con ello que exista claridad, validez y confiabilidad aunado a un grado de certeza razonable” (Amador, 2002, p. 3).

El control también puede concebirse desde una visión menos técnica y más subjetiva en el que se evalúan factores culturales, organizativos, humanos y grupales (Serrano, 2016, p. 95). Esta última delineación del control queda un tanto ambigua, ya que, de acuerdo con el proceso administrativo, el control debe cumplir con ciertas características y etapas para poder cumplir con su finalidad. Características que definen al control como:

- I. Que es un proceso, el cual constituye una relación de operaciones;
- II. Vigila el cumplimiento, dando seguimiento en forma parcial o total a la realización de operaciones, verificándolas y examinándolas;
- III. Detecta y corrige, es decir, identifica deficiencias en la operación, las analiza y en su caso las adecua (Amador, 2002, p. 4).

Los elementos que conforman el control brindan la garantía de que las operaciones que se realicen utilizando este esquema se apeguen a los lineamientos de las instituciones, así como la oportunidad de detectar las áreas en las que puede existir alguna situación que provoque el detrimento del funcionamiento de cualquier organización, y con ello poder establecer o determinar la forma de abordar el problema y con ello llegar al cumplimiento de los objetivos. Para ejecutar el control en las acciones o decisiones de una agrupación legalmente constituida es necesario establecer claramente que se quiere controlar, como se va a controlar y con base a que, para que los resultados de dicha acción permitan la toma de decisiones, lo que Amador define como las etapas del proceso de control, las cuales se describen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Etapas del proceso del Control**

<b>Fijación de estándares</b>	<b>Medición</b>	<b>Comparación</b>	<b>Decisión</b>
Delimitación de metas y objetivos con un nivel esperado de desempeño	Instrumentación de mecanismos para medir lo ejecutado	Relación de lo realizado contra el estándar	Adopción de medida correctiva de deficiencias

Fuente. (Amador, 2002, p. 7).

Ahora bien, el control debe seguir una serie de momentos para su desarrollo, pero retomando que este a su vez forma parte de un proceso, es importante precisar que, dentro de ese proceso, es decir, dentro de la ejecución de las etapas del proceso administrativo –planeación, organización, dirección y control– este último puede llevarse a cabo en momentos diferentes, lo que nos lleva a identificar la existencia de los diferentes tipos de control, el control preventivo, el control concurrente y el control posterior, los cuales se identifican de acuerdo al momento en el que se realizan, es decir, de acuerdo al tiempo en el que se implementa este mecanismo, describiéndose de la siguiente manera los distintos tipos de control.

- a) El control preventivo está dirigido hacia el futuro, se lleva a cabo limitando las actividades reales por adelantado, por lo que se dice que evita problemas en vez de resolverlos, sin embargo, posee una desventaja ya que para poder ser implementado es necesario contar con información anticipada, que en muchas ocasiones quienes se ocupan de llevar el control no poseen, en este tipo de control se encuentra la implementación de políticas o procedimientos específicos (Hernández, 2003, p.186).
- b) Control concurrente “es aquel que se realiza en todo el proceso y puede garantizar que el plan se lleve a cabo en el tiempo especificado y en las condiciones requeridas...implica que se habrán de corregir las variaciones en los estándares” (Hernández, 2003, p.186), es decir, tomar decisiones en el momento.
- c) El control posterior o conocido también como de retroalimentación o correctivo tiene lugar una vez terminada la ejecución de determinadas acciones o decisiones de las organizaciones, ya que de los resultados obtenidos se hará un análisis y a partir de ahí se tomarán decisiones que tienen implicación en las futuras acciones, ya que pretende implementar mecanismo para la corrección de las desviaciones presentadas y evitar futuras desviaciones, una de las desventajas de este tipo de control, es que se tiene la información una vez que se ha causado el daño (Ricárdez, 2015, p. 23).

Además del seguimiento y verificación que se realiza a través del control preventivo, concurrente o posterior, también se cuenta con un tipo de control interno y externo,

los cuales poseen las mismas características y etapas, lo que determina la diferencia entre estos es el ente que ejecuta las acciones, por una parte tenemos que el control interno lo lleva a cabo un órgano perteneciente a la organización sobre la que se va a aplicar el control, mientras el control externo se lleva a cabo por un ente autónomo a la estructura de la entidad sobre la cual se aplicará el control.

En las organizaciones tanto privadas como públicas para el cumplimiento de sus objetivos, implementarán siempre el proceso administrativo y por el ende la etapa del control el cual tendrá como base las etapas y características descritas, con la diferencia que dentro del ámbito privado se implementa el proceso administrativo para la obtención de rendimientos, mientras que el sector público para el cumplimiento de las necesidades sociales, es decir, el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Así tenemos que el control dentro de sector público, esto es la administración pública, tendrá como objetivo dar seguimiento y vigilancia a las acciones y decisiones realizadas por los actores dentro de la relación de Estado-gobernado, en México se distingue en la administración pública un control interno y externo, los cuales son implementados en la actualidad como mecanismos de seguimiento y verificación de las acciones y decisiones de esta, es importante destacar que dichos procedimientos son realizados por entes diferentes, de los cuales se hablará más adelante, pero antes, es necesario conocer el surgimiento de dichas figuras, lo cual nos llevará a comprender la naturaleza que en la actualidad poseen.

### 1.2.1. *Antecedentes de control en México*

El tema del control gubernamental en México tiene como antecedente principal el control presupuestal en España, ya que diversas figuras que existieron dieron forma a un sistema de control o fiscalización a las finanzas de España, y que posteriormente fueron retomadas para ser aplicadas a lo que fue la Nueva España, así como para el México independiente, así los Contadores Mayores que existían en la Corte Castellana en 1388, las ["Casas de Cuentas"] creadas en 1436, las Ordenanzas dadas por Juan II en 1437, la Contaduría Mayor de Cuentas creada en

el año de 1442 (Solares, 2004, p. 1) y el Tribunal Mayor de Cuentas de la Colonia Española creado en 1453, institución a la que se dotó de facultades para que realizará la “inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Real Hacienda” (p.24), fungen como la base de las figuras que fueron construyéndose con posterioridad.

En México, lo que en el año de 1524 era la Nueva España se instaura el Tribunal de Cuentas “con el objeto de mantener una constante vigilancia sobre los ingresos que obtenía Hernán Cortés. Este tribunal revisaba el manejo de los fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española” (Manjarrez, 2003, p. 139) desde la instauración de dicho tribunal no se realizaron modificaciones a sus funciones, hasta el año de 1605, fecha en la que se hace hincapié por la relevancia que tiene en sus empleos, ya que se adiciona a sus atribuciones las referentes a la revisión del estado de la Real Hacienda, la obligación de “redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto haciendo observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos” (p.140), lo que significaba dotar de mayor poder a este órgano.

Una vez iniciado el movimiento de independencia y el recorrido constitucionalista de México, se observa la intención de mantener una figura con funciones encaminadas al control, tanto presupuestal como del actuar de los servidores públicos, tomando como base el sistema de fiscalización español. Por lo que en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814 se observa que contenía esbozos sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como el primer antecedente constitucional sobre la facultad de un órgano distinto e independiente al poder ejecutivo de examinar y aprobar la cuenta pública, disposiciones comprendidas en su capítulo VIII, artículo 114 (Solares, 2004, pp. 28 y 29).

Con la independencia de México surge la necesidad de estabilizar la hacienda pública para subsidiar la formación del nuevo país, por lo tanto, la creación de un nuevo sistema, tanto social, como político, económico y administrativo; derivado de esta situación en el año de 1821 se reconoce el primer antecedente de

la fiscalización de la hacienda pública del México independiente: la Junta de Crédito Público, la cual tendría como función dictaminar los créditos que la nación mexicana debía reconocer, de la misma manera, podemos decir que surge dentro de este contexto la figura de los primeros fiscalizadores (p. 30).

En la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824 surgen los siguientes antecedentes en materia de fiscalización, de responsabilidad de servidores y empleados públicos, ya que en dicho documento se asientan una serie de facultades al Congreso en materia de fiscalización, al prever que este sería el encargado de revisar la cuenta pública presentada por el Ejecutivo para lo cual se promulgo la Ley sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, la cual disponía sobre la organización y las facultades de la Secretaría de Hacienda; además estableció la figura de la contaduría mayor, con atribuciones para el examen y glosa de las cuentas que se presentarían para revisión del Congreso, misma que estaría bajo la inspección de la Cámara de Diputados, posterior a ello, se expiden dos reglamentos para la Contaduría Mayor en los cuales se encuentra la raíz del reconocimiento de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos (p. 31-35).

Las *Leyes constitucionales* de 1836, [“Bases para la nueva Constitución”], conocidas como las 7 leyes gestadas en el periodo de 1835 a 1837, tuvieron como objetivo poner fin al sistema federal y establecer un gobierno centralista. A consecuencia de ello la estructura y figuras instituidas por la anterior Constitución desaparecieron. Sin embargo, la Contaduría Mayor de Hacienda se conservó con las mismas facultades dentro de la reorganización administrativa, así como la relación de vigilancia entre esta y la Cámara de Diputados, al dotársele de la facultad de vigilar el desempeño de la contaduría. (pp. 42-44)

Pero es en el año de 1853 que se suprimen las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda para la revisión de la cuenta pública, fijándose en ese momento dichas potestades al Congreso, con la figura de la vigilancia. Es en ese momento en el que se implanta en la vida pública de México la función de vigilar la hacienda gubernamental. Entre los cambios organizacionales administrativos que estas modificaciones trajeron, estuvo el restablecimiento del Tribunal de Cuentas,

pasando así la Contaduría Mayor de Hacienda a formar parte de este. Sin embargo, dicho órgano ya no tendría intervención alguna en la revisión del gasto público (p. 43, 44), lo que implicaba de cierta manera un retroceso, pues, aunque pasaban las atribuciones al propio congreso, dejaría de existir esa institución especializada, encargada de velar únicamente por la correcta aplicación del erario.

En 1857 el Congreso Constituyente promulga la nueva Constitución, la cual devuelve la vigencia a la Contaduría Mayor de Hacienda, con facultades de control y vigilancia sobre la hacienda pública como órgano dependiente del poder legislativo. Sin embargo, durante este periodo, aunque seguía vigente la Contaduría Mayor de Hacienda, su actuación fue nula; esto derivado de los agudos conflictos políticos internos de México (Serrano, 2016, p. 41). Así, la inestabilidad económica y política del país tuvo como consecuencia la constante modificación atribuciones de esta institución, lo que provocaba finalmente el descuido de sus objetivos, es decir, la vigilancia y control de los recursos públicos.

Haciendo un análisis del trayecto histórico de la conformación del sistema de fiscalización gubernamental desde el México independiente, podemos apreciar cómo la base de la estructuración de una institución encargada de la hacienda pública fue, en primer momento, centrar la atención solo en la recaudación para poder consolidar la formación de un nuevo sistema político; posteriormente para gestar una estructura de vigilancia y control del gasto público y así generar el bienestar y estabilidad del país (Serrano, 2016, p. 41). Uno de los principales problemas que aquejó al país, fue el despilfarro de los recursos y la falta de organización administrativa que ayudara a proteger el uso de estos, situación que llevó al país a necesitar una institución capaz de enfrentar ese problema.

La etapa posrevolucionaria de México también produjo grandes cambios al sistema de control gubernamental. Sin embargo, y aun con la promulgación de una nueva Constitución, no se experimentaron alteraciones drásticas como las presentadas en los años previos al movimiento de revolución, pues lo que se intentó es esta etapa fue la consolidación de la Contaduría Mayor (p. 42), tomando como punto de partida, la actuación que tuvo durante el período del porfiriato, pues dicha institución experimentó un progreso considerable, lo que se reflejó en el incremento

de la recaudación y una mayor organización del órgano fiscalizador; pero que, a raíz de la revolución suscitada, se vio afectado su desempeño. (Solares, 2004, p. 62)

En el periodo posterior a la Revolución Mexicana hubo cambios significativos que marcaron la reestructuración del sistema de fiscalización del país, pues los enfoques de la política interna llevaron a una expansión de la administración pública, lo que tuvo como consecuencia el crecimiento de problemas que comenzaron a menoscabar el aparato gubernamental, entre ellos la corrupción, lo que significó la necesidad de modificar los esquemas de vigilancia en la administración pública para adoptar mecanismo acorde a las necesidades en el país (Serrano, 2016, p. 42).

La búsqueda de un plan que ayudara a enfrentar los problemas por los cuales la administración pública de México estaba pasando, llevó a la integración de un régimen de control más organizado, por lo que se intentó fortalecer a las instituciones en el ámbito en ese ámbito tanto de manera interna como externa. El inicio de esta etapa comenzó en 1917 cuando el presidente Venustiano Carranza estableció el Departamento de Contraloría General de la Federación, para que realizara el llamado control previo del sector gubernamental (Escobar, 2020, p. 119).

Posteriormente, la encomienda del control de la administración pública fue trasladándose de una institución a otra, pero lo relevante del periodo que va del año de 1917 a 1976 es el desarrollo de acciones que marcaron precedente, como en los años de 1933 a 1947 en los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue la encargada de ejercer las facultades de control, ya que se emite la “Ley de responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados” y se crea el Tribunal Fiscal de la Federación (p. 119), figuras que son trascendentales para el desarrollo del sistema de fiscalización en México.

Otros acontecimientos que son importantes de destacar son los ocurridos en 1976 cuando se da la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, de Contabilidad y de Gasto Público Federal, con esto se determinó que sería la Secretaría de Programación y presupuesto la encargada de las acciones en materia de control gubernamental. Es a partir de 1978 que comienza la transición del control de la administración pública, ya que es en ese

año en el que se publica la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la que se señaló que esta institución sería “un órgano técnico destinado a la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal” (Serrano, 2016, p. 42), con potestades más amplias en la materia de control y vigilancia, (ya no solo de revisión), para posteriormente crear un órgano que marcaría la división entre las acciones de control interno y el control externo.

En 1982 se crea la Secretaría de Contraloría General de la Federación, institución que sería el parteaguas para la inclusión de la figura del control interno en la administración pública en el país, ya que esta institución se encargaría de desempeñar este mecanismo, de modo que correspondería a la Contaduría Mayor de Hacienda (órgano de la Cámara de Diputados) ejercer el control externo (Escobar, 2020, p. 120). Pero en 1999, teniendo como base la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se crea el organismo que hasta este momento es la institución encargada de practicar el llamado control externo, es decir, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, cuya característica principal consistió en su “autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones” (Serrano, 2016, p. 43).

Hasta antes de la creación de la Secretaría de Contraloría General de la República, el control que se ejercía en el sector gubernamental se centraba en la vigilancia y por ende el control de los recursos públicos, dejando por un lado en cierto grado las acciones de los servidores públicos. La incorporación a los sistemas de control el interés por los temas de la corrupción, la mejora en el uso de los recursos públicos, la eficiencia de la acción gubernamental en la satisfacción de las necesidades sociales y la rendición de cuentas a través del acceso a la información se da, como señala Serrano, en la alternancia electoral del año 2000, ya que el nuevo gobierno que llegaba al poder tenía el mandato popular de incorporar a su política tales aspectos (2016, p. 43), por lo que podemos afirmar que es a partir de ese año en el que Estado amplía el campo de acción de la entidad encargada de la fiscalización externa.

El recorrido sobre los cambios que han tenido los entes a los que se les ha

encomendado la labor de llevar a cabo el control en la administración pública, nos lleva a reconocer que, si bien son la base del sistema de control interno que existe en la actualidad, la incursión en el año 2006 de las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública, es el cimiento de todo el sistema que existe en los tres ámbitos de gobierno (p. 43).

### 1.3. *Administración Municipal*

Para poder conocer que es la administración Pública Municipal es necesario abordar dos conceptos fundamentales en primer lugar el referente a que es el Municipio y en un segundo término que es el Ayuntamiento, así como identificar cual es la diferencia que existe entre estos dos elementos, ya que suele usarse de manera indistinta cuando se hace alusión al órgano administrativo Municipal, para ello comenzaremos con la conceptualización de que es el Municipio.

De acuerdo con Martínez, el municipio es:

- a) Una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad...
- b) ...Institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político, y cada día más, una corporación de servicios públicos que tienden a satisfacer las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal (2009, p. 199).

De dicho concepto podemos destacar cuales son los elementos o características que componen al municipio, y que Martínez identifica en el territorio, la población, el gobierno, el orden jurídico y la finalidad, definiéndoles como los elementos esenciales de la siguiente manera:

- I. El territorio: "...constituye el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal; al igual que el territorio del Estado, debe ser propio y exclusivo..." (2009, p. 201)
- II. La población: "el elemento más importante del municipio es la población; un territorio deshabitado no puede ser municipio en tanto carezca de población permanente; más la población municipal no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos...sino que se trata de un conjunto de seres humanos permanentemente asentados en un territorio específico y relacionados por razones de vecindad." (2009, p. 202)
- III. El gobierno: "Al igual que en el estado, en el municipio el gobierno viene a ser un elemento esencial, con la diferencia de que no es soberano, sino autónomo...cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado...es fácil advertir un desdoblamiento del gobierno municipal en un órgano unipersonal, cual es el presidente municipal, y en un órgano colegiado, que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, presidido por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva" (2009, pp. 203-204).
- IV. El orden jurídico: es toda aquella normativa de carácter jurídico mediante la cual se establecen las obligaciones a la población para contribuir a los gastos municipales y que fija la competencia municipal y que a falta de los ordenamientos jurídicos el orden público resultaría imposible de establecerse (2009, p. 206).
- V. La finalidad : se aborda desde tres aspectos, el primero desde la visión del bien común; el segundo enfocado a establecer y mantener mediante el ejercicio de sus funciones públicas municipales una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes en sujeción a un régimen jurídico propio, relación en constante evolución de acuerdo con los intereses y deseos de la vecindad y del sector más influyente de la misma para la supervivencia del municipio; y el tercer aspecto de la

finalidad consiste en la realización o prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de su población (2009, pp. 206-207).

De acuerdo con los elementos que identifica Martínez como los esenciales que definen a un Municipio, la conceptualización o definición tanto de la población como del gobierno tendrá variación acuerdo al orden jurídico de cada Estado entidad federativa, pero en esencia los aspectos que aborda son los fundamentales de cada elemento. Respecto a la finalidad, hace el análisis del objetivo real del Municipio por lo que menciona que el objetivo mencionado como el bien común suele ser más un utópico mientras que los otros dos aspectos se acercan más a las acciones realizadas en la vida práctica del Municipio.

Analizando a otros autores encontramos cierta similitud en la forma de conceptualizar al Municipio, así como en los elementos que lo conforman, como lo podemos ver en las siguientes definiciones aportadas por Segretes:

- I. El municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados de la Federación. Constituye el nivel de Gobierno más cercano a las personas y del que depende la prestación de servicios a la comunidad; es la forma en que el estado descentraliza los servicios, obras y funciones públicas correspondientes a una circunscripción territorial determinada, y está íntimamente ligado con las ideas de democracia y libertad.
- II. El municipio es una entidad de derecho público, investido de personalidad jurídica, con territorio y patrimonio propios, autónomos en su régimen interior y con libre administración de su hacienda, cuyo propósito es dar satisfacción a las necesidades colectivas de una población asentada en una circunscripción territorial y administrada por un Ayuntamiento (2019, p. 77).

De las que identificamos nuevamente que se constituye por un territorio, una población, un gobierno, un aspecto jurídico y una finalidad en este caso denominado por el autor como un propósito, otra de las conceptualizaciones realizadas a esta institución es la del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la

República, con la característica que las definiciones aportadas se hacen desde distintas perspectivas como la etimológica, sociológica, jurídica, administrativa, política y una definición moderna del municipio mexicano.

De las visiones desde las que se realiza la definición del Municipio en la correspondiente a la jurídica es donde encontramos que se integra el municipio por elementos fundamentales como lo mencionaba Martínez párrafos arriba, en este caso, solo se distinguen tres la población, el territorio y el gobierno, mientras que Martínez identificaba mientras cinco, como se puede observar en el siguiente párrafo:

Definición jurídica: Desde el punto de vista constitucional, el municipio se encuentra integrado por tres elementos:

Población: Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del municipio. Es la porción del territorio de un estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

Gobierno: El municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal: el ayuntamiento se integra por el presidente municipal, que es el representante político y administrativo del mismo; el síndico o los síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuere parte; y los regidores, que tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia entre otras (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001, p. 63).

En ese orden de ideas, podemos identificar la cuestión relativa a la finalidad que es abordada desde la visión administrativa, es decir, desde la definición administrativa

la cual señala lo siguiente que “desde el punto de vista de la administración pública, al municipio se le define como un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades concretas de los individuos avecindados en su territorio” (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001, p. 64).

Por otro lado, la parte que aborda Martínez como el orden jurídico en él se establece que debe estar normado todo lo relativo a las obligaciones de la población y la competencia del municipio en la normativa jurídica, en análisis hecho por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, en la definición política es desde podríamos asimilar tal sentido ya que esta hace alusión en el sentido que “es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la federación.

De las definiciones que se han analizado en este apartado podemos distinguir que el municipio también es considerado uno de los niveles de gobierno existentes, que si bien no es soberano pero si autónomo y que dentro de su conformación se encuentra que está representado por un gobierno al cual se le denomina ayuntamiento, así mismo, que cuenta con un objetivo que los autores señalan como satisfacer las necesidades de los individuos avecindados y/o realizar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de su población.

En ese sentido podríamos afirmar que el ayuntamiento es el órgano de administración pública del Municipio, y este a su vez, es el primer nivel de la organización del Estado. Por lo tanto, el ayuntamiento es el Municipio en acción como lo define Guerrero cuando dice que la administración pública es el Estado en acción, así podríamos hacer la comparación de dichas instituciones, por lo tanto, corresponde al órgano de administración pública municipal cumplir con los objetivos del Municipio, mismos que corresponden al Estado.

Entonces el ayuntamiento como órgano de administración pública también se ve influenciado por los cambios que se hacen a nivel federal en el aparato administrativo por los problemas que aquejan a todo el aparato administrativo en

sus tres niveles, como es el caso de la corrupción, es así que también dentro del ayuntamiento, se han instaurado instituciones encargadas de velar por el combate a la corrupción así como para dar eficacia y eficiencia a todas las instancias que forman parte de la administración pública municipal.

#### *1.4. El Control Municipal*

En el apartado relativo a los antecedentes de control en México, vimos cual fue la evolución de esta figura en el sistema gubernamental mexicano, específicamente a nivel federal, pero como también ya se analizó el aparato el Municipio también cuenta con una administración pública municipal por lo tanto debe contar con una institución encargadas de realizar el control de dicho órgano administrativo, por lo tanto, se lleva a cabo a este tanto un control interno como externo, pero en este apartado abordaremos específicamente el control interno.

De acuerdo con Miguel Rico, el control interno de los municipios se realiza en las áreas de obra, evaluación de programas, de sistemas, de legalidad y financiero, de manera que define de la siguiente manera cada uno de los controles:

- I. El control de obra es aquel mediante el cual se miden los resultados obtenidos por los municipios en la planeación y ejecución de su obra pública.
- II. El control por la vía de evaluación de programas permite medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y subprogramas que se propuso el municipio.
- III. El control de sistemas persigue evaluar los sistemas o procedimientos con el fin de determinar si su diseño y operación son los adecuados o bien son susceptibles de mejorarse o incluso de eliminarse.
- IV. El control de legalidad está orientado a determinar el grado que el municipio cumple las disposiciones legales, tanto en su estructura como en su actuación.
- V. El control financiero consiste en verificar y evaluar la recaudación y

administración de los ingresos municipales, así como la aplicación de los recursos presupuestales asignados al municipio, a fin de comprobar que se llevaron a cabo de conformidad con la normativa aplicable en la materia. (Rico, 1987, pp. 48-49).

Ahora bien, este tipo de control puede ser como ya lo mencionamos, externo o interno, dependiendo de los órganos que lo aplica, es ese sentido el control interno es el que realiza el personal adscrito al municipio—el ayuntamiento— y el control externo es efectuado por un órgano que no depende del municipio—ayuntamiento—, así, todo órgano de administración municipal está sujeto a cualquiera de estas formas de control, con el objetivo de asegurar el buen funcionamiento de la administración pública (Rico, 1987, p. 49).

Como ya se mencionó el control interno se lleva a cabo por servidores públicos del propio municipio—ayuntamiento— y se instituye en interés de la propia administración pública municipal para verificar su actuación y corregir las anomalías y deficiencias, es así como de acuerdo con sus atribuciones los encargados de ejecutar esta tarea normalmente suelen ser, el presidente Municipal, el ayuntamiento o el síndico (Rico, 1987, p. 49), en la actualidad ya existe la figura de la contraloría municipal como ente encargado de llevar a cabo las acciones de control interno de la administración pública del Municipio.

### *1.5. Conceptos generales de la corrupción*

La corrupción ha estado presente en los ámbitos político, económico, cultural e institucional a lo largo de la historia de México. En los últimos años, se ha convertido en un tema central de la política interna, lo que ha impulsado acciones en los diferentes niveles de gobierno para generar cambios normativos y reestructurar el aparato administrativo estatal y federal en aras de combatirla. Sin embargo, el crecimiento de la corrupción es cada vez más evidente y sus repercusiones causan un grave perjuicio a la sociedad. Es importante analizar los diferentes conceptos de corrupción para comprender su relación con el sector administrativo público.

El término corrupción es considerado complejo, por la ambigüedad que existe en su conceptualización; esta suele variar de acuerdo con el contexto social o cultural en el que se aplique. De acuerdo con el origen etimológico el término proviene del

latín *corruptio* que resulta de *com* (junto) y *rumpere* (romper). Supone un acto de alterar el estado de las cosas... la desnaturalización de un ente cuando este actúa no regido por el fin que le impone su naturaleza, sino en función de un ajeno (Gilli, 2014, p. 40).

También encontramos la conceptualización más utilizada, especialmente en el ámbito jurídico y de las organizaciones públicas, en las que definen la corrupción como “el abuso del poder para beneficio propio” (Transparency International, 2009, p. 13), y de manera más amplia la que la define como “el uso de la función pública para intereses privados... el uso de una posición oficial, rango o estatus de un funcionario público para su beneficio personal” (Myint, 2000, como se citó en Nieto, 2019, p. 335).

A partir de estas nociones, la corrupción, en términos generales, se refiere a cualquier acción con el objetivo de alterar la naturaleza de algo. Hasta este punto, el término en sí no implica necesariamente una connotación negativa. Sin embargo, al analizar los otros dos conceptos, se infiere su sentido negativo al agregarle los términos "abuso", "poder" y "beneficio propio", porque el poder se confiere para buscar el bien común, lo que conlleva una responsabilidad hacia la sociedad. Al hacer un uso indebido de este poder con el único fin de obtener beneficios personales, se distorsiona su esencia y como consecuencia se genera descontento social. Si aplicamos esto a la esfera privada, el abuso de ciertas circunstancias de poder con el fin de obtener beneficios propios puede ser identificado como falta de ética o moral.

Antes de identificar dicho término como una acción exclusiva de la administración pública, debemos enfatizar que la corrupción es toda acción que tiene por objeto cambiar la naturaleza de las cosas al abusar del poder que se tenga sobre otra persona, con la finalidad de obtener un beneficio propio, acción que

puede ser ejercida con cotidianeidad en cualquier espacio de la sociedad, sin que tenga que ser esta característica propia del sector gubernamental.

Así entonces, podemos entender que no meramente un actor gubernamental o político es el único que puede cometer actos de corrupción, cualquier persona que tenga en determinadas circunstancias, poder sobre otra, y que se valga de este para obtener un beneficio, está frente a un acto de corrupción; ante esto surge la interrogante: ¿cómo es que dicha expresión se adoptó para describir exclusivamente a aquellas acciones que modificaban los procesos en el entorno gubernamental y no así para el entorno cotidiano? Ante la naturaleza etimológica del término, Aristóteles es el primero en utilizar dicha palabra para referirse a la degeneración de las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático, siendo sus formas corruptas la tiranía, oligarquía y demagogia (González, 2005, p. 48), dicho uso del término, es materia de esta investigación.

#### *1.6. Clasificación de la corrupción*

Como se mencionó líneas arriba, conceptualizar la corrupción es complejo debido a la diversidad de factores que en ella intervienen, de manera que resulta de gran utilidad realizar una clasificación a partir de un entorno multifactorial para una mayor comprensión; así la clasificación de la corrupción de acuerdo a la naturaleza del actor indica que la corrupción puede ser pública o privada, “si el poder o la confianza provienen del sector público, la corrupción es pública, así alguna de las partes involucradas pertenezca al sector privado; en cambio, cuando la corrupción se da exclusivamente en el sector privado es privada” (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODOC] y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, p.15).

La clasificación de acuerdo con el número de los involucrados, Malet plantea que resulta suficiente la acción de una sola persona; en el ámbito público podría ser como cuando el funcionario hace uso del recurso público o de la información privilegiada para beneficio propio, o bien, que la obtención de un beneficio o pago sea a través de la amenaza o extorsión (2011, p. 202).

Otra forma de clasificar la corrupción es de acuerdo con la percepción, en la

que se toma en cuenta lo que los integrantes de una determinada sociedad consideren; esto es, se realiza dicha clasificación de acuerdo con criterios subjetivos, principalmente lo que las élites y la opinión pública de un país perciben como actos de corrupción. Así, en esta clasificación tenemos que puede ser negra, gris y blanca; la corrupción negra consiste en que determinadas acciones son consideradas, por todos los miembros de la sociedad como merecedoras de reproche y castigo; en cuanto a la corrupción gris, se sostiene que esta se da cuando alguno, las élites, opinan que debería de pensarse determinada conducta, mientras que otros argumentan en sentido negativo y otros más no tienen una opinión definida; finalmente la corrupción blanca se presenta cuando la mayoría de las élites y la opinión pública estiman que ciertos actos que si constituyen corrupción, no deben ser castigados (Malet, 2011, p. 203).

Según en el espacio en el que se desarrolla, es decir en ámbito legislativo, administrativo, judicial, electoral y político, la

... corrupción legislativa está directamente relacionada con los sistemas políticos y electorales a través de la adopción (o el rechazo) de las leyes. Al basarse en un sistema de delegación de poderes, todas las desviaciones se vuelven posibles. La corrupción legislativa es una traición a los ciudadanos (los mandantes) por parte de los diputados (los mandatarios) durante la votación de las leyes en la cámara legislativa.

...

La corrupción administrativa se refiere a las prácticas y motivaciones de la corrupción de los funcionarios (los mandatarios) que traicionan a su tutela política (los mandantes). Las oportunidades provienen de la aplicación de las leyes, que puede ser acelerada, bloqueada o desviada (Cartier, 1996, pp. 3-4).

Respecto a la corrupción judicial, para Transparency International (2007) consiste en el mal uso del poder y fondos judiciales, cuya forma de ejercicio puede ser de dos formas; por un lado, a través de la interferencia política en el proceso judicial por parte del poder legislativo o ejecutivo; y por el otro, impulsada por el soborno, cualquier influencia indebida sobre la imparcialidad de los procedimientos y

dictámenes judiciales.

En los sistemas democráticos, la práctica de la corrupción electoral tiende a tener mayor presencia en los periodos en los que se desarrolla una de las actividades más importantes para este tipo de sistema, la cual es definida por Cruz Blanca como:

...aquel grupo de conductas ilícitas activas u omisivas que, contraviniendo las normas que rigen el correcto funcionamiento de la actividad pública electoral, tienen por finalidad alterar los legítimos resultados que debían haberse proclamado tras la celebración de un proceso electoral pudiendo ser ejecutadas tanto por particular como por funcionario público, en beneficio patrimonial o simplemente buscando cuotas de poder, lo que podrá derivar en eventuales responsabilidades de carácter administrativo, penal y/o político (2018, p. 5).

Por último, dentro de esta clasificación se encuentra la corrupción política. Transparencia Internacional se refiere a esta como la “manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamientos por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se [sic] abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio” (2009, p. 35).

Otra de las clasificaciones planteadas, es la que diferencia entre la gran corrupción y corrupción pequeña, es decir en cuanto a su alcance. Así, tenemos que de acuerdo con el Glosario Ético la gran corrupción no es precisamente en cuanto a la suma de dinero, es más bien en la que las implicaciones son dirigidas a formulación de políticas, donde estas pueden ser influenciadas, sí por grandes cantidades de dinero, sin embargo, el factor no es monetario, sino político, por lo que, a decir de esta organización, este tipo de corrupción puede ser sinónimo de la corrupción política (Gran corrupción, 2007). En cambio, la pequeña corrupción implica “el intercambio de pequeñas sumas de dinero, la concesión de pequeños favores por parte de aquellos que buscan un trato especial o el empleo de parientes o amigos en posiciones menores” (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODOC] y Alcaldía Mayor de Bogotá [AMB] 2015, p.15).

La corrupción también es clasificada por la frecuencia en la que ocurre o se presenta, de modo que podemos identificarla como ocasional, endémica, sistémica o institucionalizada; a decir de Nieto la corrupción ocasional es aquella que es tolerable o de baja intensidad, es decir, la manifestación de actos o acciones de corrupción ocurren de manera excepcional (2004, p. 64). En cuanto a la denominada corrupción endémica e institucionalizada UNODOC y AMB señalan que la primera se presenta como una práctica común, en la que se conforman redes y que es incluso socialmente aceptada, mientras que la institucionalizada es cuando ha permeado la mayoría de las instituciones y procesos del Estado, siendo éste captado por individuos o grupos.

Finalmente, otra de las clasificaciones existentes centra el enfoque en el sujeto más que en el contexto donde se desarrolla, realizándose la distinción entre el actuar pasivo y activo de quien comete el acto de corrupción, UNODOC y AMB describen a la corrupción activa como una actuación intencionada y voluntaria de parte del agente corrupto, mientras la pasiva como, como la no realización de determinada acción para impedir el acto, es decir la omisión de presentar la denuncia correspondiente, lo que implica la oportunidad para la comisión de los actos corruptos por parte de otros actores activos (2015, p. 15).

La definición de las diferentes formas de clasificar la corrupción, varían de acuerdo con los autores, hay quienes identifican a estas como los ámbitos en los que se desarrolla la corrupción, sin embargo, los factores que interactúan entre las distintas formas son coincidentes, por lo que una vez realizado un análisis de estos contextos se concluye que es solo la manera de denominación para la identificación y agrupación de los elementos y factores que conforman el área de desarrollo de la corrupción lo que presenta variaciones, una vez teniendo el panorama de los entornos en los que se presenta la corrupción, identificamos el que abordará esta investigación.

### *1.7. Tipología de la corrupción*

La corrupción es un término muy ambiguo por la cantidad de elementos que la

conforman, por lo que es importante distinguir entre su clasificación y tipología. Para mayor entendimiento, la clasificación de la corrupción consiste en la agrupación de los elementos-acciones, de acuerdo con sus similitudes en la forma y área de desarrollo, como se plasmó en el apartado anterior, mientras que la tipología consiste en descripción de los factores estructurales, lo que se desarrollará en esta sección.

De acuerdo con UNODOC y AMB la tipología es un estudio que analiza, fenómenos, sectores, tendencias o modalidades por los cuales se realizan actos de corrupción, (2015, p. 21). En ese sentido, en el mismo texto se analizan diez tipologías de la corrupción; mientras que Carbonell y Carbonell en un artículo publicado por la Asociación Civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, la cual se dedica al estudio de la corrupción, consideran como una tipología básica de la corrupción, la comprendida por nueve tipos (2020). Finalmente, Michel Rowland establece que la corrupción se identifica en seis tipos (2003, pp. 6-8) los cuales son analizados a continuación.

**Cuadro 2. Tipología de la corrupción; UNODOC y AMB.**

<b>Tipo</b>	<b>Concepto</b>
<b>Tráfico de influencias para la adjudicación de contratos.</b>	El servidor público utiliza de manera indebida su posición para presionar el direccionamiento de un proceso precontractual e incidir en la adjudicación de una licitación a favor de un proponente en particular.
<b>Organización de redes clientelares en las Entidades Distritales</b>	Acuerdo entre miembros de la administración pública en el sector ejecutivo para beneficiar a personas en particular a través de su nombramiento en encargos directivos, alterando el proceso de selección.
<b>Solicitud y pago de “coimas”.</b>	Solicitud de sobornos y extorsión por parte de servidores públicos a contratistas para hacer caso omiso de los incumplimientos a contratos celebrados.
<b>Alianzas “estratégicas” para beneficio particular.</b>	Acuerdo entre los directivos de dos entidades públicas para favorecer con nombramientos en cargos directivos a miembros de su familia. De esta manera se constituye nepotismo sin violar las disposiciones legales, pues los familiares del directivo de una entidad son nombrados en la otra entidad, y viceversa.

<b>Tipo</b>	<b>Concepto</b>
<b>Ofrecimiento y pago de “coimas”.</b>	Ofrecimiento y pago de sobornos a funcionarios públicos por parte de particulares favorecidos en un proceso de licitación, así como a funcionarios que omitieron su función de control.
<b>Supervisión e interventoría desleal.</b>	Manipulación de la función de interventoría, es decir esta entorpece de manera indebida la ejecución de un contrato con el fin de presionar al incumplimiento por parte de los contratistas, para posteriormente favorecer a un tercero. <sup>1</sup>
<b>Beneficiarios fantasmas.</b>	Manipulación y alteración por parte de los servidores públicos de las bases de datos para obtener recursos por personas a las cuales no se les está prestando un servicio, en este sentido, se entiende como el desfaldo que hace al Estado inflando las cifras de personas atendidas con el fin de apropiarse de manera indebida de recursos públicos.
<b>Adquisiciones “a la ligera”.</b>	Adquisición de un bien o servicio sin la debida diligencia por parte de la entidad pública, generando un detrimento patrimonial para el Estado en favor de servidores públicos.
<b>Descuido en el ejercicio del servicio público.</b>	Negligencia en la gestión de cobro de una entidad pública a empresas particulares, las cuales han sido contratadas para recaudar recursos de las actividades propias que realiza la entidad, por lo que los particulares en retribución pagan una comisión al funcionario por su omisión.

**Fuente.** -Elaboración propia con base al análisis de los trabajos de UNODOC y AMB (2015).

### **Cuadro 3. Tipología de la corrupción; Carbonell y Carbonell.**

<b>Tipo</b>	<b>Concepto</b>
<b>Soborno.</b>	Consiste en una recompensa irregular para influir sobre la conducta de un agente público en relación de una decisión que es gratuita o que debe ser tomada objetiva e imparcialmente, pero que en virtud de la recompensa se modifica en algún sentido.

<sup>1</sup> “La interventoría es el seguimiento técnico a la ejecución de contratos de distintas tipologías, realizado por una persona natural o jurídica contratada para ese fin por la Entidad Estatal” (Gobierno de Colombia, p. 5).

<b>Tipo</b>	<b>Concepto</b>
<b>Extorsión.</b>	Consiste en la amenaza por parte del agente público hacia un particular, de una medida lesiva sino realiza una contraprestación irregular en beneficio del agente.
<b>Arreglos.</b>	El agente público y el particular establecen un pacto de beneficios recíprocos, en perjuicio del público, de manera que una decisión oficial es tomada en beneficio del particular a cambio de una recompensa o contraprestación.
<b>Alteraciones en el mercado.</b>	El agente público regula el mercado de tal manera que favorezca a un particular, así mismo (auto-corrupción) o perjudica a un tercero, a través de la negativa a que un producto entre en un determinado mercado o a través de la modificación del precio de ciertos bienes; este tipo de prácticas también puede darse por medio de un arreglo entre empresas, de modo que restrinja la presencia de competidores.
<b>Malversaciones y fraudes.</b>	Se utilizan recursos públicos para objetivos distintos a los previstos en las normas que regulan su funcionamiento.
<b>Especulación financiera.</b>	Con fondos públicos, inversiones de fondos públicos en el mercado financiero con el objeto de obtener beneficios irregulares o no contabilizados (a través de su depósito en cuentas clandestinas).
<b>Parcialidad.</b>	Discriminación en la toma de decisiones para favorecer a un determinado agente, favoritismo y clientelismo, pago por ocupar cargos.
<b>Colusión privada.</b>	Cuando dos o más empresas se ponen de acuerdo para elevar artificialmente los precios de determinados productos y controlar de esa manera la compra de bienes o servicios por parte de la administración pública.
<b>Uso de información privilegiada.</b>	Se utiliza para tomar decisiones económicas, sociales o políticas con beneficio para un agente o detrimento del interés en general.

**Fuente.** -Elaboración propia con base al análisis de los trabajos de Carbonell y Carbonell (2007).

**Cuadro 4. Tipología de la corrupción; Michel Rowland.**

<b>Tipo</b>	<b>Concepto</b>
<b>Abuso de funciones.</b>	Los funcionarios “venden” sus poderes discrecionales al mejor “postor”; asignan los recursos y servicios de acuerdo a las ofertas recibidas; viajan fuera o dentro del país y reclaman viáticos injustificados.
<b>Comisión y obsequios ilegales.</b>	Los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del gobierno para adjudicarlos al mejor postor.
<b>Contribuciones ilegales.</b>	Los partidos políticos utilizan la perspectiva de alcanzar y perpetuarse en el poder para recaudar partidas importantes de empresas a cambio de la no obstaculización de sus actividades o la asignación de contratos gubernamentales; los funcionarios exigen contribuciones para facilitar la marcha de los trámites.
<b>Evasión o fraude.</b>	Evasión total o parcial de los impuestos. Los particulares pagan a los funcionarios para que estos alteren las declaraciones de impuestos, eso, por un lado, por el otro los funcionarios públicos de las oficinas de impuestos practican la extorsión, amenazando a los contribuyentes con la imposición de impuestos adicionales a menos que les paguen los sobornos. Y en el ámbito de importaciones y exportaciones, los particulares pagan a los funcionarios para evitar las revisiones.
<b>Cohecho.</b>	Soborno, seducción o corrupción de un juez o funcionario público, mediante el otorgamiento o solicitud de recurso monetario para obtener algún beneficio.
<b>Nepotismo.</b>	Los funcionarios reparten cargos, prebendas y comisiones entre sus parientes y amigos cercanos, así como la contratación entre ellos mismos o con sus allegados a través de empresas ficticias, “socios” o “asesores”.

**Fuente.** -Elaboración propia con base al análisis de los trabajos de Rowland (2003).

La tipificación de la de corrupción, obedecen en gran medida al contexto social y cultural en el que se presenten (UNODOC y AMB, 2015, p. 23) pues estas describe

las situaciones reales que se experimentan en la sociedad, y como puede apreciarse en las tipologías expuestas en los cuadros anteriores, el ámbito espacial y temporal de elaboración es distinto, ya que la elaborada por (UNODOC y AMB describe la forma de manifestación de la corrupción en Colombia, mientras que la elaborada por Carbonell y Carbonell toma como punto de partida la situación presente en México, mientras que Michel Rowlad configura una tipología, abarcando un ámbito más amplio, al establecer que los tipos presentados responden a la situación de América Latina.

Ahora bien, de la descripción de los tipos de corrupción presentes en los distintos ámbitos, podemos resaltar que aun que el enfoque tienda a centrarse con mayor grado en determinados elementos, que pueden no ser coincidentes, estas tipologías no desvía la orientación que se da, hacia las acciones de los funcionarios públicos, pues aunque en la configuración de los actos de corrupción intervengan los particulares, de quien se observa la violación a los intereses del Estado, es al funcionario público.

En ocasiones nos preguntamos, por qué el planteamiento entorno a la corrupción, así como de las estrategias, las acciones, las sanciones, etcétera, son dirigidas al sector público y no se da un enfoque hacia la parte cultural-social, impulsando de tal manera, estrategias para erradicar o disminuir esta situación desde ese ámbito, pues como observamos del análisis hecho a las distintas tipologías de la corrupción, podemos destacar que el enfoque dado a estas, es en torno a los servidores públicos, lo que pudiera advertir que se considera a esta como una acción propia del sector público y que no se presenta en el sector privado.

A decir de Soto, esto resulta porque, aunque existan actos de corrupción en el sector privado, como por ejemplo dar propina a un mozo para conseguir la mejor mesa en un restaurant, no se da un mayor tratamiento a dicha acción, con la intervención del Estado, para pretender regular o erradicar dichas acciones, en este caso, porque la afectación que se da solo es al patrimonio de particulares, lo que para el Estado resulta prescindible. Ahora bien, el motivo por el cual se enfoca la corrupción al sector público es porque los daños que se causan, a raíz de la realización de los actos considerados como corruptos, son a los intereses de una

institución o de la comunidad (2003, p. 6).

De acuerdo con la clasificación de la corrupción, identificamos que está presente en todos los ámbitos de la sociedad, es decir en cualquier parte donde haya una interacción entre sujetos, así como de intereses particulares, habrá corrupción, pero es ya en esta parte, en la que se describen las conductas que forman a esas clasificaciones donde nos damos cuenta de que se apuesta por abordar la situación desde el ámbito público, por pretender proteger los intereses de la sociedad.

### 1.8. *Discrecionalidad Administrativa*

Para poder definir la discrecionalidad administrativa, es importante puntualizar que esta deriva del acto administrativo, el cual, es definido como la “manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública” (Sánchez, 2007, p. 348) es decir, este proviene del actuar de las instituciones que conforman la administración pública, conceptos que fueron abordados en los apartados anteriores. De acuerdo con Sánchez los actos administrativos se clasifican en dos tipos, que son los actos reglados y los actos discrecionales, esto debido a que no se puede prever ni concebir en la ley todas las posibilidades que existen de la conducta humana, además resulta necesario conceder a la administración pública facultades más allá de las reglamentadas, que le permitan adecuarse a las necesidades de la sociedad, en ese sentido, resultaría imposible que las leyes, las normas, los reglamentos y todos aquellos documentos que rigen el actor administrativo sean modificados por cada uno de los supuestos en los que sea necesario resolver casos provenientes de las acciones del entorno social.

La discrecionalidad administrativa es definida por González Maldonado como:

el acto que ha “sido emanado por la autoridad pública conforme a una facultad que en el orden jurídico, de manera expresa o implícita, le ha conferido a los efectos de que, a través de una apreciación subjetiva del interés general en

cuestión, adecue la disposición normativa al caso concreto que le toque entender, optando razonablemente por una solución entre otras igualmente válidas para el plexo normativo” (González, 2006, p. 237).

En un mismo sentido Aurora Arnaiz, señala que la discrecionalidad es un poder legal y legítimo no arbitrario atribuido al Poder Ejecutivo, como una facultad extraordinaria (1994, p. 42); en una explicación más amplia y detallada, Sánchez Gutiérrez señala que un acto discrecional “tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o que contenido debe dar a su actuación”(2007, p. 350).

De los conceptos que fueron mencionados, podemos observar que la discrecionalidad es una facultad que se otorga a la autoridad administrativa, y que si bien permite a las instituciones de la administración pública actuar con cierta libertad en determinadas situaciones, esta libertad–discrecionalidad– debe ser legal y no arbitraria, por ello la autoridad deberá en esos casos, actuar conforme a un debido proceso de razonabilidad, investigando, comprobando, verificando, apreciando y juzgando los motivos de su decisión (2007, p. 350). González Maldonado menciona que para diferenciar entre los actos discrecionales y arbitrarios se debe observar la razonabilidad que fundamenta el actuar de la autoridad administrativa (González, 2006, p. 237).

Cuando se ha tomado una decisión conforme a los principios de derecho administrativo, es decir la legalidad normativa, lógica jurídica, interés general, oportunidad conveniencia, pertinencia y objetividad, se está frente a una decisión razonable, un acto emanado de la facultad discrecional atribuido a la autoridad administrativa. En cambio, si el actuar de las instituciones de la administración pública se emiten sin elaborar un análisis razonable, por un interés personal o ajeno, presión temor u otro beneficio, se puede afirmar que el acto de autoridad es arbitrario. Es de gran importancia que, ante la necesidad de conceder a la autoridad administrativa facultades que le permitan atender con cierta libertad las necesidades de que van surgiendo en el desarrollo de la vida de la sociedad, se busquen herramientas que permitan establecer un límite a dicha libertad y así no sean

disfrazados los actos arbitrarios como actos en uso de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas.

### 1.9. *Reflexiones capitulares*

Al ser la administración pública aquel conjunto de organizaciones, procedimientos y actividades mediante los cuales el Estado y sus distintas entidades llevan a cabo la gestión y la ejecución de políticas públicas, con la finalidad de satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad, es necesario contar con mecanismos que tengan como objetivo proteger el cumplimiento de las acciones del Estado, en un primer momento, para garantizar a los ciudadanos el acceso a los servicios públicos de una manera eficaz, en un segundo plano, con el objetivo de garantizar la eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los recursos públicos, desde un diseño que pueda prevenir y detectar errores, fraudes y actos de corrupción, asegurando así el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables, en ese sentido, el control interno es fundamental para la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público, ya que contribuye a la mejora continua de las operaciones gubernamentales y a la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Ahora bien, la corrupción en el contexto de la administración pública se puede identificar como el abuso de poder por parte de funcionarios públicos para obtener beneficios privados, ya sean económicos o de otra índole, en ese sentido este fenómeno puede manifestarse de diversas formas, como el soborno, la malversación de fondos, el nepotismo, la extorsión y el fraude, que de acuerdo con las distintas formas tipificar la corrupción, la tipificación dependerá del contexto en el que se realice, sin embargo, representa un grave obstáculo para el desarrollo socioeconómico y la gobernanza, ya que socava la eficiencia del Estado, distorsiona la toma de decisiones públicas y debilita la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes, por ello para combatir la corrupción se requiere de un enfoque integral que incluya la implementación de políticas y mecanismos de prevención, detección y sanción, así como la promoción de una cultura de integridad y transparencia en todos los niveles de la administración pública, es justo en este momento donde

cobra relevancia el control interno dentro de la administración pública, llevando sus efectos desde el ámbito gubernamental federal hasta el sector más cercano a la ciudadanía, que es la administración pública municipal. En resumen, abordar la visión teórica de dichos elementos coadyuva a una comprensión más profunda de la relación estrecha que existe entre estos, para con ello poder buscar posibles recursos y/o medios que posibiliten el mejoramiento del deterioro que ha causado el problema de la corrupción en la administración pública.

## Capítulo 2

### Análisis de la normatividad en materia anticorrupción

*SUMARIO: Introducción; 2.1. Marco normativo mexicano en materia anticorrupción; 2.2. Legislación secundaria en materia anticorrupción; 2.3. Legislación estatal y local en el ámbito del combate a la corrupción; 2.4. La anticorrupción desde la perspectiva de los instrumentos jurídicos internacionales; 2.5. Reflexiones capitulares.*

#### *Introducción*

En este capítulo se analiza detalladamente la legislación vigente en materia de combate a la corrupción en México, desglosando las normativas y mecanismos establecidos a nivel federal, así como las particularidades y adaptaciones implementadas en los estados y municipios. A nivel federal, se analizarán las leyes clave como la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción y el Código Penal Federal, entre otras. En el ámbito estatal, se explorarán las variaciones y complementos que el Estado de Michoacán ha integrado en su legislación local, reflejando las particularidades y necesidades específicas de su contexto. A nivel municipal, se abordarán las normativas y estrategias que el gobierno del municipio de Morelia ha adoptado para prevenir y sancionar actos de corrupción, considerando su cercanía con la ciudadanía y la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública municipal, finalmente, se estudiara el marco legal internacional que el Estado mexicano posee para la lucha contra la corrupción, acentuando los aportes que estos han traído al país para reforzar los mecanismos legales internos.

## *2.1. Marco normativo mexicano en materia anticorrupción*

Como hemos visto la administración pública, el control interno en la administración pública y la corrupción tienen una estrecha relación, primero porque la evolución que ha tenido la administración pública tiene dentro de sus principales objetivos el combate a la corrupción para con ello crear un aparato administrativo del Estado eficaz y eficiente; segundo porque justamente dentro de la administración pública es donde se perciben con mayor énfasis los actos de corrupción, y tercero porque a los entes encargados del control interno en la administración pública se les ha encomendado la tarea de detectar los posibles actos de corrupción, tanto en el área gubernamental Federal, como Estatal y Municipal.

En este capítulo se analizarán las leyes nacionales, internacionales y estatales, (específicamente del Estado de Michoacán y las relativas al ente encargado de la administración pública del Ayuntamiento de Morelia) que se encargan de regular la relación que existe entre estos elementos. Es importante mencionar que el factor sobre el que versa dicha relación es la corrupción, de manera que la normativa existente tiene como punto central dicho tema.

### *2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

En primer término, comenzaremos analizando lo establecido por la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos (CPEUM) en el apartado relativo a los Derechos Humanos y sus Garantías, la cual señala en su artículo primero que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de lo que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con

esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

Ahora bien, la buena administración pública se considera como un derecho humano de acuerdo con la Tesis aislada I.4o.A.5 A (11a.), emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Primer Circuito, titulada “BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).”

La tesis refiere que la buena administración pública constituye un derecho humano que, si bien no se encuentra contemplado expresamente en la CPEUM, de acuerdo con el control de regularidad constitucional de su artículo 1º, este debe reconocerse, al ser consagrado por un instrumento Internacional del que el Estado mexicano es parte, o bien, alguna norma de carácter nacional. De acuerdo con lo expuesto en esta tesis, en México este derecho se encuentra desarrollado en los artículos 60 de la CPEUM, 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, todas de la Ciudad de México.

De acuerdo con la interpretación normativa realizada sobre esta prerrogativa, se distinguen tres aspectos del derecho humano a la buena administración pública, señalando cada uno de ellos lo siguiente:

1. “La buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos” (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Primer Circuito, 2021). Es decir, toda persona y ente que se dedique al servicio público debe “generar acciones

y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental, a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales” (2021); además, toda persona servidora pública garantizará, en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen la función pública.

2. Se vincula e interrelaciona el derecho a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario, en términos del artículo 1o. constitucional y del parámetro de control de regularidad constitucional, acorde con los criterios jurisprudenciales y tratados internacionales.

3. Los servidores públicos cualquiera que sea la función desempeñada, se encuentran sujetos a una serie de principios y deberes expuestos por lo que están obligados generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de combatir la corrupción y contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos.

De acuerdo con lo anterior, la buena administración pública debe estar guiada por acciones encaminadas a combatir la corrupción, no como una opción si no como un mandamiento obligatorio al estar considerada como parte de los derechos fundamentales para las personas que habiten el territorio mexicano, por tal motivo es de suma importancia que el Estado establezca todos los mecanismos posibles afín de dar cumplimiento de dicho derecho humano. Cabe resaltar que esto está sustentando por los tratados internacionales de los que México es parte, de los cuales hablaremos más adelante, por ello se han implementado estrategias con el objetivo de que se otorgue a los ciudadanos un aparato gubernamental eficaz y eficiente en los tres ámbitos de gobierno y con ello lograr en el Estado un grado de cumplimiento en materia de derechos fundamentales.

En la legislación mexicana y en lo que respecta específicamente a la CPEUM, se han desarrollado preceptos tendientes salvaguardar el derecho a la buena administración pública, con un énfasis en el tema del combate a la corrupción, como puede observarse en los artículos 79 y 102 de la CPEUM, donde las facultades concedidas a la Entidad Fiscalizadora de la Federación, tiene como objetivo la obligación de proceder cuando existan responsabilidades de los servidores públicos

federales, estatales o municipales de acuerdo con la ley, ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para la imposición de las sanciones correspondientes.

Ahora bien, las Fiscalías Especializadas en el Combate a la Corrupción son contempladas en el artículo 102 de la CPEUM, en su apartado A, fracción VI, al señalarse en este que, dentro de la organización de la del ministerio Público de la Federación, señala la obligatoriedad de la existencia de fiscalías especializadas en el combate a la corrupción.

Uno de los apartados estructurales de la Constitución en materia de combate a la corrupción en la actualidad, es el contenido en el Título Cuarto, denominado de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado, ya que es en este dónde encontramos la relación estrecha que existe entre las acciones anticorrupción, la administración pública y el control interno de la administración pública, la importancia de cada uno de esos tres elementos y como es que conforman al Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicho sistema hoy día concentra la coordinación de todos los órdenes de gobierno en materia de prevención, detección y sanción de hechos de corrupción; cabe señalar que además de encargarse de los hechos de corrupción también coordina los temas relacionados con las responsabilidades administrativas, así como la fiscalización y el control de los recursos públicos, que finalmente son factores que se encuentran interrelacionados. Es precisamente el artículo 113 del Título Cuarto de la CPEUM que da vida al Sistema Nacional Anticorrupción y señala cuál será su objetivo y sus bases de actuación, conforme a lo siguiente:

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

- I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada

en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del comité de Participación Ciudadana;

...

III. Corresponderá a Comité de Coordinación del Sistema, en los términos que determine la Ley:

- a) El establecimiento de mecanismo de coordinación con los sistemas locales;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial de las causas que los generan;

...

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

Es partir de la reforma constitucional de mayo de 2015, que en el artículo 113 constitucional se da vida al Sistema Nacional Anticorrupción, instancia que surge para coordinar entre los entes de gobierno que forman parte del sistema, las acciones encaminadas a la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

Es hasta el 18 de julio de 2016 que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la creación y reforma de las leyes secundarias que norman dicho sistema, en esto caso Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y se reforman las correspondientes a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En México la relación entre la corrupción, la administración pública y el control

interno de los órganos de administración pública se aborda desde la base del combate a la corrupción, ya que como lo vimos en el capítulo anterior, uno de los elementos que trajo consigo la evolución de la administración pública a la Nueva Administración Pública y a la Gobernanza fue preponderar por una administración pública eficaz y eficiente, y para lograr dicho objetivo, uno de los ejes rectores es el combate a la corrupción. Estas acciones vienen impulsadas por la evolución de la administración pública y sustentadas por las políticas de gobierno que desde el sexenio del expresidente Vicente Fox se fueron reforzando.

La situación del país, específicamente en el sector gubernamental, ha sido muy desalentador por los innumerables hechos que exponen los grados de corrupción dentro de la administración pública, por ello ha sido evidente la necesidad de implementar acciones en materia de combate a la corrupción, principalmente se ha buscado concentrar la manera en que los tres ámbitos de gobierno desde los tres Poderes tengan la obligación de participar activamente, así como en definir la corrupción, la administración pública y el control interno y cuál es su papel, tarea que viene a realizar el sistema establecido en el artículo 13 Constitucional en coordinación con otras instituciones.

## *2.2. Legislación secundaria en materia anticorrupción*

En este apartado mencionaremos la normativa que derivó de la reforma constitucional en la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, así como la legislación que sustenta al sistema como a las instancias que contribuyen con él; respecto a la Ley del Sistema Nacional se hará un análisis de forma más detallada por ser el eje rector de las herramientas normativas creadas para dar combate al problema de la corrupción.

### *2.2.1. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA)*

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es la ley reglamentaria del artículo 113 Constitucional y de su contenido podemos observar que señala el objeto, sus

principios, instancias que forman parte del sistema, sus facultades y funciones, así como su organización y lo relativo a los sistemas locales anticorrupción, del cual nos enfocaremos al análisis de la información relativa a su objeto, sus integrantes y sus funciones, así como de los sistemas locales.

En cuanto al objeto observamos en los artículos 1, 2 y 6 que se hace referencia sobre este, cabe destacar que en numerales se señala tanto el objeto de la Ley como el del sistema. Así los artículos 1 y 2 se establece el objeto de la ley; en el primer numeral de manera general mientras que el segundo de manera específica por lo que se enuncian como 10 objetivos específicos; por otra parte, en el artículo 6 se hace referencia al objeto del Sistema Nacional Anticorrupción, como se observa en el contenido de los siguientes párrafos:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México:

II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;

III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;

IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;

V. Regular a organización y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, su

Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;

VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;

VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores Públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;

IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y

X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

Artículo 6. El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Las políticas Públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos.

....

Respecto a los actores del Sistema Nacional Anticorrupción el artículo 7 de la ley en comento señala cuáles serán los entes que integrarán el sistema los cuales son: un Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas locales estos últimos a través de sus representantes, cuyas funciones consisten en:

**Cuadro 5: Integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción**

<b>Instancia</b>	<b>Funciones</b>	<b>Integrantes</b>
<b>Comité Coordinador</b>  Artículos 8 y 9	Es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción	I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana. II. Titular de la Auditoría Superior de la Federación III. Titular de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción IV. Titular de la Secretaría de la función pública V. Representante del Consejo de la Judicatura Federal VI. Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales VII. Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
<b>Comité de Participación Ciudadana</b>  Artículos 15 y 16	Tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.	Cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se haya destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción.
<b>Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización SNF</b>  Artículos 37 y 39	El Comité Rector es el medio para que el SNF cumpla con sus objetivos en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, a través de la coordinación que este lleve a cabo con sus integrantes.	I. Auditoría Superior de la Federación II. Secretaría de la Función Pública III. Siete miembros de rotatorios de las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control internos de las entidades federativas.
<b>Sistemas Locales</b>  Artículo 36	Su diseño será en función de las integración y atribuciones equivalentes al Sistema Nacional Anticorrupción	

**Fuente.** Elaboración propia con base en el contenido de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Finalmente, en el artículo 36 de la LGSNA se establece la obligación de las entidades federativas de desarrollar un sistema con la misma forma y atribuciones que el Sistema Nacional, mismos que deberán contar con las siguientes características:

- I. Deberá contar con la una integración y atribuciones equivalentes a las que se le otorgan al Sistema Nacional;
  - II. Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones;
  - III. Las recomendaciones políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija;
  - IV. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;
- ...

#### *2.2.2. Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)*

Otra de las leyes que son de gran importancia en nuestro país es la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), por las siguientes razones:

1. Rige el actuar de los servidores públicos que forman parte de la administración pública, para ello establece cuales son las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones y las sanciones en caso de que cometan actos u omisiones contrarias a la Ley;
2. Señala que entidades tienen la obligación de aplicar dicha ley, resaltando que, entre estas, señala a los órganos internos de control.
3. Señala cuales son las obligaciones de las entidades que están obligadas a regirse bajo la misma.

Es importante destacar que la LGRA se aboca al proceso de determinación y sanción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, acción de la que el Sistema Nacional Anticorrupción contempla dentro de sus objetivos, no así de los actos de corrupción ya que de su contenido observamos que solo dedica un artículo para mencionar de manera general sobre el tema, lo cual se puede observar en los siguientes artículos:

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con las faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

**Artículo 2.** Son objeto de la presente Ley:

...

II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

...

IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas...

Así mismo, en el título tercero de la LGRA se realiza la clasificación de las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con las faltas administrativas graves, por lo que en el artículo 49 se enlistan las consideradas faltas administrativas no graves de los servidores públicos; y del artículo 52 al 63 Bis se describen las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, clasificando a estas últimas en:

**Cuadro 6: Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos de acuerdo con la LGRA**

<b>Faltas administrativas graves</b>	
<b>Cohecho</b>	Artículo 52
<b>Peculado</b>	Artículo 53
<b>Desvío de recurso públicos</b>	Artículo 54
<b>Utilización indebida de información</b>	Artículo 55
<b>Abuso de funciones</b>	Artículo 56
<b>Actuación bajo Conflicto de Interés</b>	Artículo 58
<b>Contratación indebida</b>	Artículo 59
<b>Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés</b>	Artículo 60

<b>Faltas administrativas graves</b>	
<b>Simulación de acto jurídico</b>	Artículo 60 Bis
<b>Tráfico de influencias</b>	Artículo 61
<b>Encubrimiento</b>	Artículo 62
<b>Desacato</b>	Artículo 63
<b>Nepotismo</b>	Artículo 63 Bis

**Fuente.**-Elaboración propia con base en el contenido de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Subsecuentemente, del artículo 72 al 75 se enuncian los actos de particulares vinculados a faltas administrativas graves; y en el artículo 73 se señalan las consideradas faltas administrativas en situación especial, es decir las cometidas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de quipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público y líderes de sindicatos del sector público.

En lo que respecta al tema de los hechos de corrupción, en la Ley que está siendo analizada en este apartado, no señala especificaciones sobre los procedimientos por hechos de corrupción, ni cuales son, solo encontramos en el artículo 10 las facultades de los Órganos Internos de Control entre ellas la correspondiente a la competencia que tienen para presentar las denuncias que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, o en su caso los homólogos en el ámbito local. De los delitos que este artículo hace mención los podemos contemplar en el Código Penal Federal que más adelante será analizado.

### *2.2.3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR).*

La reforma que se realizó en a la entonces vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fue en el sentido de apegarse a las directrices proporcionadas por el Sistema Nacional Anticorrupción y crear la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción como órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que se consideran delitos por hechos de corrupción, sin embargo esta Ley fue abrogada el 14 de diciembre de 2018 (Decreto por el que se Reforman y adicionan

diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 2016).

Con la misma fecha la se pública la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República la cual también contempló la figura de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción la cual de igual forma contaba con autonomía técnica y de gestión para la investigación y persecución agregando la característica de la prevención y señalando expresamente que su competencia sería entorno a los delitos señalados específicamente en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal, es decir, delitos por hechos de corrupción (Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, 2018).

Pero nuevamente se abroga la Ley de la Fiscalía General de la República el 20 de mayo de 2021 y se publica la Ley que se encuentra vigente y que rige actualmente a la Fiscalía General de la República–la Ley de la Fiscalía General de la República– en dicha ley contempla dentro de la estructura de la Fiscalía General a la Fiscalía Especializa en materia de Combate a la Corrupción la cual de acuerdo a su artículo 13, fracción V, cuenta con autonomía técnica y gestión para la persecución de los delitos por hechos de corrupción contemplados en el Código Penal Federal.

*2.2.4. Código Penal Federal (CPF).*

En el Código Penal Federal la reforma consistió en armonizar este Código con el Sistema Nacional Anticorrupción, por ello se incluyó un título específico donde se enlistan los delitos por hechos de corrupción y que de acuerdo con el Título Décimo de dicha legislación estos son:

**Cuadro 7: Delitos por hechos de corrupción de acuerdo con el Código Penal Federal**

<b>Delitos por hechos de corrupción</b>	
<b>Ejercicio ilícito de servicio público</b>	Artículo 214
<b>Abuso de autoridad</b>	Artículo 215
<b>Coalición de servidores públicos</b>	Artículo 216

<b>Delitos por hechos de corrupción</b>	
<b>Uso ilícito de atribuciones y facultades</b>	Artículo 217
<b>Remuneración ilícita</b>	Artículo 217 Ter
<b>Concusión</b>	Artículo 218
<b>Intimidación</b>	Artículo 219
<b>Ejercicio abusivo de funciones</b>	Artículo 220
<b>Tráfico de influencias</b>	Artículo 221
<b>cohecho</b>	Artículo 222 y 222 bis
<b>Peculado</b>	Artículo 223
<b>Enriquecimiento ilícito</b>	Artículo 224

Fuente.-Elaboración propia con base en el contenido del Código Penal Federal

*2.2.5. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

Finalmente, las reformas a estas legislaciones consistieron de igual manera en armonizar su contenido con el Sistema Nacional Anticorrupción, pero con ciertas particularidades que son de suma relevancia para el sistema como la realizada a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, cuya finalidad fue dotar de facultades a la Auditoría Superior de la Federación (Integridad y Fortalecimiento de la Transparencia, 2024). para la revisión del uso de los recursos públicos federales en los tres poderes, estados y municipios y dotar de responsabilidad a este órgano para realizar las denuncias correspondientes por faltas administrativas y hechos de corrupción (Sistema Nacional Anticorrupción, 2024).

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistió en establecer a la Secretaría de la Función Pública órgano encargado de la investigación de las responsabilidades administrativas, además de considerarlo uno de los actores principales dentro del Sistema Nacional Anticorrupción (Sistema Nacional Anticorrupción, 2024). Finalmente, la relativa a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue en el sentido de dotar de facultades para conocer de los asuntos relacionados con las faltas administrativas graves.

### *2.3. Legislación estatal y local en el ámbito del combate a la corrupción*

Derivado de la creación y reformas suscitadas en la legislación federal para la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción, los estados resultaron obligados a armonizar su legislación en la materia para con ello dar vida de la misma forma los Sistemas Estatales Anticorrupción, resultado de ello el estado de Michoacán realizó lo procedente, comenzando por su Constitución, en la que se plasmaron las primeras reformas y adiciones para las bases del sistema anticorrupción del estado, para posteriormente dar paso a las promulgaciones y reformas en la subsecuente normativa.

En el estado de Michoacán al igual que en el ámbito federal, el combate a la corrupción se encuentra previsto desde la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo Libre y Soberano, en la que se concentra la base para la implementación de acciones y formación de instituciones encargadas de ejecutar los mecanismos de combate a la corrupción.

Podemos resumir que en la CPEUM se encuentran previstas 5 directrices para el combate a la corrupción, las cuales consisten en:

1. Reconocimiento y respeto de la buena administración pública como derecho humano;
2. La toma de acciones desde las facultades del máximo ente fiscalizador de México (Auditoría Superior de la Federación) para actuar cuando se detecten posibles actos de corrupción;
3. La integración de un organismo autónomo encargado de la persecución de delitos por actos de corrupción (Fiscalía Especializada en combate a la corrupción);
4. La creación del Sistema Anticorrupción, y;
5. El control de los recursos públicos bajo los parámetros del sistema anticorrupción.

Ahora bien en la Carta Magna del Estado de Michoacán encontramos los ejes rectores en materia de combate a la corrupción son en gran medida semejantes a los ya mencionados, evidentemente con algunas particularidades sin diferir de

forma trascendental a lo previsto en la Constitución Federal, así tenemos que en el marco jurídico estatal también se busca el cumplimiento y respeto de los derechos humanos, conforme a lo previsto en su artículo 1, de tal manera que el derecho humano a la buena administración tiene un lugar preponderante en las tareas del Estado.

Siguiendo con los ejes de la Constitución Federal, la correspondiente al estado de Michoacán, también considera la existencia de una Fiscalía Anticorrupción dentro de la organización estructural de la Fiscalía General del Estado, asentando en el artículo 100 que esta Entidad será autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión, por lo tanto la Fiscalía Estatal Anticorrupción cuenta con las mismas características que la contemplada en el ámbito federal.

Una cuestión que es importante destacar por ser diferente al contenido del texto federal Constitucional consiste en que, en la legislación del Estado, ya se establece la temporalidad del titular de la fiscalía anticorrupción y la imprescindibilidad de la existencia de centros especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias, supuestos no considerados en la normativa Federal. Ante la particularidad de un medio alternativo de solución de controversias en materia de combate a la corrupción, podemos cuestionar la viabilidad de este, ya que es un asunto que involucra el daño a toda una ciudadanía y no solo a intereses de particulares.

Tocante al eje relativo al otorgamiento de facultades del ente fiscalizador en el estado de Michoacán, observamos que se armonizó con lo mandado por la Constitución Federal, sin que exista algún elemento que enmarque diferencia alguna entre el precepto federal y estatal, de tal manera que el artículo 134, fracción VII, menciona que la Auditoría Superior de Michoacán podrá:

...derivado de sus investigaciones promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos.

Ahora bien, uno de los pilares fundamentales en materia de combate a la corrupción se encuentra en el Sistema Anticorrupción, previsto en la Constitución Federal, de la cual deriva la obligación de los estados de implementar un sistema estatal, por ello el estado de Michoacán en el año 2015 adicionó el artículo 109 ter, en el que se establece el Sistema Estatal Anticorrupción como la instancia de coordinación entre los entes competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

Los elementos contemplados en dicho artículo son indispensables para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Estatal Anticorrupción y corresponden a los señalados en la Constitución Federal adaptándolos al contexto estatal, asentando que dicho Sistema se apegará a las directrices del Sistema Nacional, en ese sentido, dispone lo siguiente:

Artículo 109 ter.- ...

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por titulares de: Auditoría Superior de Michoacán, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y el Órgano de Control Interno del Ejecutivo Estatal; el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa y del Instituto Michoacano de e Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales; por un representante del Consejo del Poder Judicial del Estado y otro del Comité de Participación Ciudadana; así como tres titulares de las contralorías municipales, electos por sus pares;

...

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

- a) La operación de mecanismos de coordinación con el sistema federal y la aplicación de [los estas] sic materias generen las instituciones competentes estatales y municipales, en los términos que determine el Sistema Nacional.
- b) A nivel local, el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y actos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan y el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación

de las autoridades estatales y municipales en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

...

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

En el ordenamiento estatal el artículo 109 se plasman las bases del Sistema Estatal Anticorrupción, que ciertamente su contenido se adaptó al contexto, sin que se haya contemplado algún precepto distinto a lo señalado por la CPEUM en su artículo 113 referente al SNA. Cabe hacer mención que en la CPEMO dispone como parte de los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción a tres titulares de las contralorías municipales, mismas que no son consideradas parte en el Sistema Nacional, a pesar de que se menciona al SNA como la instancia coordinadora entre las autoridades de todos los órganos de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de sanciones administrativas y hechos de corrupción.

Finalmente, la fiscalización y control de los recursos públicos que se encuentra contemplado en el artículo 134 de la Constitución Federal, y que constituye uno de los ejes rectores del Sistema Nacional Anticorrupción, en la Carta Magna Estatal se considera como uno de los objetivos principales del Sistema Estatal Anticorrupción, por ello sus acciones además de centrar su mira a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como a la prevención y sanción por actos de corrupción, vincula sus acciones con otros entes para el desarrollo de la fiscalización y control de los recursos públicos.

### 2.3.2. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo

Derivado de la reforma realizada a la Constitución Política del Estado de Michoacán

el 13 de noviembre de 2015, donde se adicionó el artículo 109 ter el cual dio origen al Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, fue necesaria la materialización del ente configurado en el precepto constitucional mencionado, por ello fue que se promulgó la normativa que estableció las bases para su funcionamiento.

Es el 18 de julio de 2017 que se publica en el Periódico Oficial del Estado la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, la cual fijó los principios, la organización, las bases, los procedimientos y el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, en el contenido de dicha Ley se retoman las directrices propuestas por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es decir, se señalan cuáles serán las tareas primordiales del Sistema Anticorrupción, quienes lo conformarán, sus objetivos principales y la forma en que se organizará y operará el Sistema Estatal Anticorrupción, en ese orden de ideas, la LESA señala lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general de conformidad con lo previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, tiene por objeto establecer los principios, bases generales y de procedimiento, para garantizar que los Órganos del Estado cuenten con un Sistema Estatal que prevenga, investigue y sancione las faltas administrativas, los actos y hechos de corrupción.

Artículo 2. Son objetivos de la presente Ley:

- I. Establecer los principios, organización, bases y procedimientos para que los Órganos del Estado Implementen un Sistema Estatal Anticorrupción, se coordinen entre ellos y con el Sistema Nacional Anticorrupción, en lo que corresponda, para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción.
- II. Establecer las bases para la prevención, detección, control y sanción de los hechos de los hechos de corrupción y faltas administrativas;
- III. Establecer los criterios y lineamientos para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos;

...

IV. Establecer las directrices básicas de coordinación de los Órganos del Estado para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción:

...

IX. Establecer las reglas para la integración, funcionamiento y evaluación de los órganos del Sistema Estatal Anticorrupción.

Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

...

IX. Hechos de corrupción. Todo acto u omisión que las normas penales del Estado señalen como delito, competencia de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción.

Artículo 5. Son principios rectores que rigen el servicio público los siguientes:

Legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Los Órganos del Estado están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.

Artículo 6. Las políticas públicas que establezca el Comité deberán ser implementadas por todos los Órganos del Estado...

Artículo 7. El Sistema Estatal se integra por:

- I. El Comité; y,
- II. El Comité de participación ciudadana

Artículo 9. Son integrantes del Comité:

- I. El Presidente del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;
- II. El Auditor Superior de Michoacán;
- III. El Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción;
- IV. El Secretario de Contraloría del Estado
- V. El Presidente del Consejo del Poder Judicial;
- VI. El Presidente del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- VII. El Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán; y,

VIII. Tres titulares de los órganos internos de control municipal electos por sus pares de conformidad con el reglamento, quienes tendrán una duración de tres años.

Si bien es cierto que antes de la implementación del Sistema Anticorrupción hubo intentos por ejecutar estrategias desde el ámbito gubernamental, con el objetivo de impulsar la detección, prevención y sanción de los hechos de corrupción, sin embargo, no existía un medio por el cual se conjuntarán los esfuerzos de todos los ámbitos de gobierno siguiendo estrategias homologas que pudieran encaminar la obtención de resultados contundentes. La implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción fijo de manera clara el medio por el cual todos los ámbitos de gobierno contribuirían a cumplir con el objetivo de atacar el problema de la corrupción, por lo que fijar desde el ámbito constitucional la obligatoriedad de los estados de crear un Sistema Anticorrupción fue un eslabón fundamental.

Consideramos como un gran avance la creación de un Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción, por la manera en que se establecieron las directrices de actuación de los entes gubernamentales, así como la forma en que se intenta involucrar a todas las figuras del sector gubernamental. Por otro lado, crear un bloque normativo que se encuentre homologado en todo el país y en sus diferentes ámbitos de gobierno, favorece la consolidación de la forma de visión y actuación de los actores de los sistemas anticorrupción, como vimos en el apartado relativo a la legislación nacional en materia anticorrupción, fue necesario promulgar y reformar legislación para el funcionamiento de dicho sistema, tanto a nivel nacional como en cada uno de los estados de la república.

### 2.3.3. Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo Ley Orgánica de la Fiscalía y del Código Penal

En el estado de Michoacán también fue necesario alinear la normativa para el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, y por ende dar cumplimiento a lo mandado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, efectuar la obligación de construir el sistema local anticorrupción, en ese

sentido, se promulgaron, reformaron y adicionaron diversas normativas en el estado, además de la reforma que se llevó a cabo a la Constitución del Estado y posteriormente la expedición de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, fue necesario promulgar la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, la cual contendría los parámetros indispensables para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del SEA, lo mismo ocurrió con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán –ahora Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado– el Código Penal para el Estado, El código de Justicia Administrativa y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, entre otras, sin embargo, las mencionadas son las que tienen mayor trascendencia para el SEA al contener los ejes de actuación medulares del este.

La normativa mencionada en el párrafo anterior, se homologa en gran medida a la normativa que forma parte del Sistema Nacional, adaptándose a las figuras administrativas del estado, por lo que no existe alguna contravención a lo dispuesto por las leyes existentes a nivel nacional en materia de combate a la corrupción. En el apartado relativo a la legislación nacional se analizó el contenido y los objetivos de la Ley de General de Responsabilidades Administrativas, de la Ley Orgánica de la Fiscalía y del Código Penal, que de manera sintetizada podemos destacar que los aportes al Sistema Anticorrupción de dicha legislación consiste en la fijación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el establecimiento de una Fiscalía Especializada en el combate a la corrupción y el señalamiento de los delitos por hechos de corrupción, temas que se consideran como los ejes centrales del Sistema.

En el ámbito estatal, los Órganos Internos de Control comienzan a ser considerados actores dentro del Sistema así la actuación de dichos entes se vuelve de gran importancia para el cumplimiento de los objetivos plasmados por el Sistema Anticorrupción, tanto el Nacional como el Estatal, pues es a través de estos que se puede iniciar con los procedimientos de responsabilidad administrativa o bien la investigación por parte de la Fiscalía Especializada en el combate a la corrupción por presuntos delitos por hechos de corrupción de los Servidores Públicos.

La participación de los OIC de las dependencias y entidades estatales, así como de los Ayuntamientos del estado en el combate a la corrupción adquiere relevancia, de tal manera que así como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la Ley de Responsabilidades Administrativas del estado se contempla la facultad de todos los Órganos Internos de Control, de investigar, substanciar y calificar las faltas administrativas, así como de presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía especializada en el combate a la corrupción.

Otro de los señalamientos contenidos en la LRAE que son de gran relevancia para la participación de los Órganos Internos de Control en el combate a la corrupción, es el contenido en el artículo 18 de la citada normativa, donde establece que características se deben cumplir en el proceso de selección de su titular, ya que este procedimiento es fundamental para el desempeño de esta entidad como actor del Sistema encargado de la prevención, detección y sanción de los actos de corrupción, al respecto dicho precepto señala lo siguiente:

Artículo 18. Par la selección de los integrantes de los Órganos Internos de Control se deberá observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos Internos de Control de los órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de la Constitución y las leyes respectivas.

#### 2.3.4. Normativa de los órganos internos de control municipales en materia de combate a la corrupción

Una vez realizado el análisis del contenido en la normativa que regula al Sistema Estatal Anticorrupción e identificado el papel que juegan los OIC, tanto de las dependencias y entidades estatales como municipales, es importante analizar las

facultades conferidas a los OIC municipales en materia de combate a la corrupción desde la normativa aplicable a estos.

Como punto de partida tenemos a la Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán de Ocampo (LOMEMO), la cual tiene como objetivo regular el ejercicio de las atribuciones que corresponde a los Municipios del estado y establece las bases para su gobierno, integración, organización y funcionamiento, en ella se reconoce al Ayuntamiento como la forma de gobierno que tendrán los municipios, así como a la entidad encargada del control interno, la evaluación y el desarrollo administrativo de este, acciones que serán ejecutadas por las denominadas Contralorías Municipales.

De acuerdo con la LOMEMO las Contralorías Municipales tienen un papel fundamental para el control de las acciones de todas las dependencias que conforman al gobierno Municipal, ahora bien, con la configuración del Sistema Anticorrupción estas cobran mayor importancia, al establecerse que los OIC además de sus funciones para dar cumplimiento con el control interno, la evaluación y el desarrollo administrativo deben coadyuvar con el Sistema, por ello sus acciones y atribuciones deben apegarse a las directrices señaladas por dicho Sistema, en ese sentido, la normativa mencionada señala en su artículo 79 lo siguiente:

Artículo 79. Son atribuciones de la Contralora o Contralor Municipal:

...

XVII. Vigilar y revisar, bajo su estricta responsabilidad, el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, la presente ley y la normatividad aplicable en lo concerniente al ejercicio presupuestal en materia de servicios personales, de cuyas irregularidades habrá de dar cuenta al Sistema Estatal Anticorrupción, a través de los órganos de éste;

...

XX. Iniciar los procedimientos de responsabilidad en términos de la legislación en la materia, como parte del Sistema Estatal Anticorrupción; ...

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado en el artículo anterior el OIC del Ayuntamiento de Morelia ha sido sujeto de adaptaciones tanto en sus facultades, como en su estructura orgánica, a fin de alinear su actuar con el Sistema Estatal Anticorrupción, es así como, en el Bando de Gobierno de Municipio de Morelia, Michoacán de Ocampo como en el Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Morelia, Michoacán de Ocampo, encontramos que la Contraloría Municipal cuenta con una Dirección de Auditoría y Combate a la Corrupción, la cual, respecto a temas relacionados con el combate a la corrupción tiene encomendadas a grandes rasgos las facultades de:

- I. Dar vista al titular de la Contraloría de las irregularidades que se deriven de la práctica de las auditorías que se practiquen por esa Dirección;
- II. Implementar protocolos de actuación en materia de contrataciones en los términos que establezcan los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción; y,
- III. Coadyuvar con la Dirección de Denuncias Ciudadanas e Investigación de la misma Contraloría, en las investigaciones derivadas de actos u omisiones de posibles faltas administrativas que surjan de las auditorías practicadas por dicha dependencia.

La integración de la Dirección de Auditoría y Combate a la Corrupción de la Contraloría Municipal de Morelia, tiene poco tiempo de estar en funciones ya que esta se incluyó a partir de la publicación de su nuevo reglamento, es decir el 13 de enero del año 2023, por lo que es necesario realizar un análisis de los avances que trajo consigo la implementación de dicha figura o si a un año de su entrada en operaciones aun no haya resultados tangibles.

#### *2.4. La anticorrupción desde la perspectiva de los instrumentos jurídicos internacionales*

México tiene reconocidos tres tratados internacionales en materia anticorrupción, que son la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales

de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), instrumentos que son complementarios para que nuestro país cuente con herramientas fuertes y sólidas para el combate a la corrupción.

Antes de comenzar con el análisis de estos instrumentos, es importante traer a colación los motivos que dan origen a la creación de documentos internacionales en materia anticorrupción, de acuerdo con Rojas Amandi, la prevención y combate ha tenido una evolución en la que cada vez más se le da mayor importancia, este procesos de evolución Amandi lo ha dividido en cuatro etapas, en las cuales se observa el grado de relevancia que se le ha dado a la corrupción como problema público (2022, p. 184), dichas etapas se describen en el cuadro siguiente:

**Cuadro 8: Etapas de la evolución de la prevención y el combate a la corrupción desde la visión internacional**

<b>PRIMERA ETAPA</b>
En una primera etapa, que va del periodo comprendido de finales de la Segunda Guerra Mundial y Medios de los años sesenta, la corrupción no era considerada un problema grave, por lo tanto, los países que sufrían de este problema optaban por establecer mecanismo de combate solo con normas de carácter nacional (p. 184).
<b>SEGUNDA ETAPA</b>
La segunda etapa se identifica a partir del año de 1977, cuando Estados Unidos emitió la <i>Foreign Corrupt Practices Act</i> , es decir, la disposición por primera vez de sanciones en contra del soborno de funcionarios extranjeros por empresas nacionales, también que ese país comenzó a promover en otros la criminalización de la corrupción en el extranjero (p. 185).
<b>TERCERA ETAPA</b>
En esta etapa de combate a la corrupción la situamos a mediados de los años noventa, como señala Rojas Amandi, el fin de la Guerra fría, el inicio de la globalización, la difusión creciente de los valores democráticos y del Estado de derecho, evidencias económicas sobre los costos de la corrupción, una mayor presencia mediática del tema, mayor interés por parte de la sociedad civil fueron de los tantos elementos que provocaron que organizaciones internacionales quisieran ocuparse del tema. Durante este periodo se lograron diversos instrumentos internacionales sobre la materia, entre ellos dos de los que el Estado Mexicano es parte que son: <ol style="list-style-type: none"> <li>I. La Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, y</li> <li>II. La Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (p. 185).</li> </ol>

#### CUARTA ETAPA

La cuarta etapa inicia a principios del siglo XXI, en la cual los Estados se vieron en la necesidad de cumplir con las obligaciones que se establecieron en los instrumentos adoptados por estos mismos, lo que implicaba la armonización de sus legislaciones nacionales con lo establecido en los documentos internacionales en materia de combate a la corrupción.

**Fuente.**-Elaboración propia con base en el contenido en el artículo, “Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción”, de Rojas, V. 2022.

El panorama para México respecto a la adopción de instrumentos internacionales en materia de combate a la corrupción se da también con un escenario similar al descrito en las etapas anteriores, ya que la firma de las Convenciones en la materia se da a raíz de que comienza a considerarse la corrupción como un problema que afecta gravemente al país, principalmente cuando las medidas nacionales para combatir la corrupción no son suficientes (Mexicanos Contra la Corrupción, p. 15).

Con la firma de tratados internacionales para el combate a la corrupción en Estado mexicano, se han generado obligaciones en diversos aspectos para trabajar sobre dicho problema y uno de ellos es el de establecer mecanismos tanto normativos como institucionales que tengan como objetivo cumplir con lo establecido en los tratados para combatir la corrupción. Del contenido de las tres Convenciones adoptadas por México, de acuerdo con Rojas Amandi, son cinco las obligaciones que establecen los tres convenios, mientras que la organización Mexicanos Contra la Corrupción menciona que son de tres clases, como lo observamos a continuación:

**Cuadro 9: Obligaciones internacionales derivadas de los Tratados Internacionales**

<b>Rojas Amandi</b>	<b>Mexicanos Contra la Corrupción</b>
1. Medidas preventivas	1. Tipificación de delitos, sus sanciones, jurisdicciones especiales, así como cuestiones estructurales presupuestarias y programáticas
2. Tipificación de delitos	2. Diseño y revisión de políticas públicas, creación de instituciones, revisión de criterios y programas de investigaciones especiales, e impulso económico a programas

<b>Rojas Amandi</b>	<b>Mexicanos Contra la Corrupción</b>
3. Normas procesales.	3. Colaboración internacional en materia de capacitación, investigación y sanción
4. Normas sobre cooperación Internacional	
5. Normas sobre recuperación de activos	

**Fuente.** Elaboración propia con base en el contenido del artículo, “Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción de la Revista Mexicana de Política Exterior de Rojas, V. 2022., y del artículo “Análisis de la Normativa internacional en Materia de Anticorrupción y su Cumplimiento en México”, de la organización Mexicanos Contra la Corrupción.

Como ya lo mencionamos estas obligaciones derivan de los tres tratados, es decir el contenido de esta forma un conjunto de acciones que debe realizar nuestro país para dar cumplimiento a ellos y para contar con los elementos que le permitan atacar contundentemente el problema. Sin embargo, es importante que analicemos el contenido de cada uno de los instrumentos de manera general para así poder comprender el origen de las obligaciones antes mencionadas.

#### 2.4.1. *Convención Interamericana Contra la Corrupción*

Comenzaremos por la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la cual fue adoptada por México el día 29 de marzo de 1996 y entró en vigor el 6 de marzo de 1997 (Secretaría de la Función Pública, 2013), este instrumento es el primero de su tipo en ser firmado por nuestro país, y reconoce entre otros factores que:

- a) La corrupción causa severos daños a la legitimidad de las instituciones públicas, la sociedad, el orden moral, la justicia y el desarrollo integral del pueblo;
- b) El combate a la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro en la moral social;
- c) Para combatir este problema los Estados deben erradicar la impunidad

En su artículo II señala que son dos los propósitos de dicho instrumento, los cuales son:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción;

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

Para el cumplimiento de los propósitos de la Convención, se establecen medidas preventivas que los Estados Partes deben de aplicar en sus sistemas institucionales internos, de las cuales, se observa que prevé acciones en el tema de responsabilidad de servidores públicos, uso adecuado de recursos públicos, el sistema de tributación y corrupción, por lo que en este apartado se describen las que tienen relación con la corrupción, es decir, en aquellas medidas que estén destinadas a crear, mantener y fortalecer el sistema de administración pública, las cuales la Convención describe de la siguiente manera:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas... Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

...

6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.

...

8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros... y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las

organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

...

Las acciones descritas en los párrafos que anteceden, tienen como objetivo fortalecer los mecanismos internos de los Estados Partes para combatir los actos de corrupción, sobre los cuales la Convención tiene aplicabilidad, así como aquellos que no estén previstos en esta, siempre y cuando sea de mutuo acuerdo entre dos o más de los Estados Partes. En ese orden de ideas, la Convención define de la siguiente manera los actos de corrupción para los que es aplicable:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario públicos o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Es de observarse que el enriquecimiento ilícito y el soborno transnacional no los contempla de manera general como actos de corrupción, sino que deja a la discrecionalidad de cada uno de los Estados Partes la tipificación de estas figuras

como delitos y su respectiva sanción. También es importante destacar que los actos de corrupción que enlista en su artículo VI, solo son mencionados como eso y no como delitos, señalamiento que hace respecto al enriquecimiento ilícito y el soborno transnacional.

Otras disposiciones de la Convención son referentes a las obligaciones de la cooperación internacional para la investigación y juzgamiento de los actos de corrupción, medidas sobre los bienes derivados de actos de corrupción y el secreto bancario.

#### *2.4.2. Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos*

La Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), fue adoptada en París, Francia el 17 de noviembre de 1997 y firmada por México el 17 de diciembre de 1997, participan 44 países, todos miembros de la OCDE excepto 6 países, Argentina, Brasil, Bulgaria, Perú, Rusia y Sudáfrica (Secretaría de la Función Pública).

La convención tiene como objetivo disuadir, prevenir y combatir el cohecho de los servidores públicos extranjeros, ya que este acto es considerado como un fenómeno en las transacciones comerciales internacionales que debilita al buen gobierno, el desarrollo económico y distorsiona las condiciones competitivas internacionales. El cohecho, es considerado un acto de corrupción, sin que en esta lo mencione expresamente, ya que deja al arbitrio de cada Estado Parte la denominación de dicho acto, esto de conformidad con sus principios jurídicos, pero que en el documento adicional de la Convención denominado, Comentarios sobre la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, refiere que “esta Convención aborda un tema que en la jurisprudencia de algunos países se denomina corrupción activa o cohecho activo” el cual consiste en el otorgamiento o promesa de un soborno a

un servidor público.

Las obligaciones principales que se adquieren al formar parte de la Convención de acuerdo al artículo 1 denominado “El Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros”, consisten en:

1. Cada parte tomará las medidas que sean necesarias para tipificar que conforme a su jurisprudencia es un delito penal que una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios para beneficio de éste o de un tercero; para que ese ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.
2. Cada parte tomará las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero. La tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público extranjero constituirán delitos penales en el mismo grado en que lo sean la tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público de esa Parte.

Del contenido de la Convención se desprende que para la prevención o combate a los actos de cohecho, establece la imposición de sanciones a servidores públicos, personas morales y todo aquel que encubra o participe en actos que originen el cohecho. Es importante destacar que la convención señala a éste como delito, pero no específicamente como delito por actos de corrupción, en México el cohecho se encuentra considerado como falta administrativa grave, de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su título Tercero del artículo 52 al 63 Bis; y tipificado como delito de conformidad con el artículo 222 del Código Penal Federal.

La Convención también exige eliminar la deducción fiscal de los pagos de soborno, incluir jurisdicción sobre actos de corrupción cometidos en el país y en el extranjero y tomar medidas para garantizar que las decisiones para investigar o juzgar los casos de cohecho no estén influenciadas por consideraciones de interés

económico. En este sentido, se deben prohibir las prácticas de contabilidad y auditoría que facilitan el ocultamiento de prácticas corruptas. Al igual que las otras convenciones, la Convención de la OCDE insta a proporcionar asistencia técnica jurídica a los demás Estados parte para investigar y perseguir los actos de cohecho en el extranjero (Secretaría del Función Pública).

Aun y cuando el Estado Mexicano adopta determinadas medidas para dar cumplimiento con las obligaciones contraídas a la firma de convención, su implementación no es del todo satisfactoria ya que la OCDE ha realizado recomendaciones a México para que pusiera mayor énfasis en la aplicación de la ley específicamente en el delito de cohecho, ya que, hasta 2018 no había procesado un solo caso de soborno a funcionarios extranjeros, por lo que este organismo internacional sugirió al nuestro país que:

- a) Promulgará normas de protección a denunciantes;
- b) Fortaleciera el régimen de responsabilidad corporativa;
- c) Endureciera medidas para detectar el soborno extranjero; y
- d) Destinará recursos para investigar y procesar casos de cohecho internacional (Gutiérrez, 2021).

### *2.5.3. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de la Organización de las Naciones Unidas, fue adoptada en México en el año 2003, es conocida también como la Convención de Mérida, a diferencia de las Convenciones tratadas en los apartados anteriores esta más extensa, consta de 71 artículos y ocho capítulos que podríamos decir que esta Convención se divide en dos partes, una en cuanto a la materia central del convenio y otra la forma en que se aplicará y organizarán los Estados Parte para el cumplimiento de la misma.

En el preámbulo de la Convención encontramos entre otros temas, los que trascienden para esta investigación que esta reconoce:

- I. La corrupción genera problemas y amenazas para la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones.
- II. La corrupción entraña vastas cantidades de activos los cuales pueden constituir

una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados.

- III. La corrupción ha dejado de ser un problema local y se ha convertido en transnacional, por lo que es indispensable la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella.
- IV. El fortalecimiento de los Estados y la creación de instituciones pueden desempeñar un papel importante para prevenir y combatir eficazmente la corrupción.
- V. La prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces.

De acuerdo al artículo 1° de la Convención la finalidad de esta es:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

De tal manera que para el logro de su finalidad se deben aplicar las medidas preventivas contempladas en el Capítulo II, de las cuales se señalarán las que tienen mayor relación con el tema de la presente investigación. En dicho capítulo encontramos las generalidades de las medidas que se tomarán para la prevención de la corrupción, de las que se destacan las contenidas en su artículo 6 el cual establece los órganos encargados de la prevención de la corrupción; en su artículo 7 al establecer bases para el desarrollo del sector público; en el 8 denominado Códigos de conducta para funcionarios públicos; y en el 13 con lo relativo a la Participación de la sociedad.

Así en el artículo 6, denominado órgano u órganos de prevención de la corrupción establece que:

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento Jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción...

2. Cada Estado Parte, otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida...

El artículo 7, que lleva por título “Sector público”, señala que:

1. Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurara adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos:

a) Estarán basados en principios de eficacia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud:

b) Incluirá procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideran especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos;

...

2. Cada Estado Parte considerará también la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, a fin de establecer criterios para la candidatura y elección de cargos públicos.

En cuanto al artículo 8 el cual establece los códigos de conducta para funcionarios públicos, podemos destacar que señala que:

...

4. Cada Estado Parte también considerará, conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en

el ejercicio de sus funciones.

Y en cuanto a lo referente a la participación de la sociedad contemplada en el artículo 13 del capítulo en el cual se establecen las medidas para cumplir con los objetivos de la Convención destacamos el siguiente punto:

...

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.

Otro de los capítulos que son de suma importancia es el que contiene lo referente a la penalización y aplicación de la ley, el cual en la Convención se encuentra como capítulo número III, en este podemos localizar los tipos de delitos que son considerados por este instrumento internacional, los cuales se enlistan en la siguiente tabla:

**Cuadro 10: DELITOS CONSIDERADOS POR LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN**

<b>DELITO</b>	<b>ARTÍCULO</b>
<b>Soborno de funcionarios públicos nacionales</b>	Artículo 15.
<b>Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas</b>	Artículo 16
<b>Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público</b>	Artículo 17
<b>Tráfico de influencias</b>	Artículo 18
<b>Abuso de funciones</b>	Artículo 19
<b>Enriquecimiento ilícito</b>	Artículo 20
<b>Soborno en el sector privado</b>	Artículo 21
<b>Malversación o peculado de bienes en el sector privado</b>	Artículo 22
<b>Blanqueo del producto del delito</b>	Artículo 23
<b>Encubrimiento</b>	Artículo 24.
<b>Obstrucción de la justicia</b>	Artículo 25.

**Fuente.**-Elaboración propia con base en el contenido de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

## *2.5. Reflexiones capitulares.*

El estudio del marco legal en materia de combate a la corrupción en México, a través de los niveles federal, estatal, municipal e internacional, revela un panorama complejo pues se destacan tanto avances significativos como desafíos persistentes; por un lado se ha trabajado por la coherencia y coordinación normativa desde el nivel federal, hasta el ámbito municipal, la existencia de leyes robustas como la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción proporciona una base sólida para la lucha contra la corrupción, sin embargo, la eficacia de estas normativas depende en gran medida de su correcta implementación y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. La creación de un marco coherente y armonizado sigue siendo un reto, especialmente en la integración y operatividad de los sistemas estatales y municipales con el nacional.

La incorporación de estándares y convenios internacionales en la legislación mexicana ha sido un paso positivo hacia la alineación con las mejores prácticas globales, sin embargo, la efectividad de estas normativas depende de su traducción en acciones concretas y sostenibles. El seguimiento y la evaluación de los compromisos internacionales son cruciales para garantizar que las reformas legales se traduzcan en mejoras reales en la lucha contra la corrupción. Ahora bien, a pesar de contar con un marco legal en cierto sentido robusto en materia de combate a la corrupción, esta sigue siendo un problema arraigado en México, las barreras en la implementación efectiva de las leyes, la falta de independencia de las instancias y la impunidad, son factores que obstaculizan el progreso, por ello es fundamental fortalecer las instituciones encargadas de aplicar estas normativas, asegurando su independencia y dotándolas de los recursos necesarios.

### **Capítulo 3**

#### **El contexto actual de la corrupción**

*SUMARIO: Introducción; 3.1. La corrupción en México en el contexto Internacional; 3.2. Corrupción desde la visión interna de México; 3.3. La corrupción en el estado de Michoacán; 3.4. La Contraloría municipal de Morelia y la corrupción; 3.5. Reflexiones capitulares.*

#### *Introducción*

La corrupción es un problema que se encuentra presente en los países, en unos con mayor presencia que en otros, por ello la trascendencia que adquiere para cada uno de estos tiene magnitudes divergentes, lo que se refleja por un lado en su contexto de desarrollo económico, educativo, cultural y social, y por el otro, en la forma en que el Estado conduce la política pública.

En México la corrupción viene como parte de la historia, tanto de la vida pública del Estado como parte de la formación social, que a medida que pasa el tiempo va adaptándose al entorno del país, sin que pueda observarse un cambio dirigido a la eliminación y/o disminución de esta, por el contrario, ha resultado necesario desarrollar mecanismos especializados para abordar los estragos de la corrupción.

La articulación de los elementos para enfrentar la corrupción en nuestro país, desde el eje del desarrollo político-administrativo del Estado, fue impulsada por la participación social, utilizando el sustento de la necesidad por comenzar a tomar acción en contra de los servidores públicos que cometen actos de corrupción de forma tan desvergonzada a la luz de la ciudadanía, así como por la presión mediática, y por qué no, por intereses económicos provenientes del sector internacional. En este capítulo analizaremos el estado actual en el que se encuentra

nuestro país respecto al problema de corrupción, tomando como punto de referencia tanto los parámetros internacionales, nacionales, estatales y municipales, con lo cual podremos contextualizarnos de las posibles necesidades para abordar el problema.

### 3.1. *La corrupción en México y en el contexto Internacional*

Se esperaría que, a nueve años del comienzo de la implementación de los instrumentos especializados en el combate a la corrupción, se reflejarán resultados significativos, traducidos en una disminución de dicho problema, sin embargo, la situación revela un panorama completamente contrario a lo deseado, en los distintos instrumentos utilizados para medir los índices de corrupción los resultados que México obtiene son desalentadores.

Si hacemos una comparativa de los diversos métodos de evaluar la corrupción podemos sustentar la afirmación de que las acciones que el Estado ha implementado para combatir la corrupción están siendo insuficientes o tal vez no están siendo aplicados de la manera correcta, para ello mencionaremos los datos obtenidos en los distintos métodos de evaluación de la corrupción de México desde una perspectiva internacional.

Antes de citar las cifras obtenidas en los distintos métodos de evaluación, es importante destacar que a nivel internacional existen diversos indicadores para cuantificar la corrupción en determinados países, los cuales se enfocan en estudiar, analizar y cuantificar los niveles respecto a una circunstancia en concreto de la corrupción, entre los más utilizados a nivel internacional se encuentran los enlistados en el cuadro 11 que se inserta enseguida. Para el caso de nuestro país, los instrumentos que son más utilizados para la medición de la corrupción serán abordados en apartados más adelante.

**Cuadro 11: Instrumentos Internacionales para medir la corrupción**

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>ORGANIZACIÓN QUE REALIZA</b>
Barómetro Global de la Corrupción	Transparencia Internacional
Índice de Capacidad de Combate a la Corrupción	<i>Americas Society y Council of the Americas</i>

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>ORGANIZACIÓN QUE REALIZA</b>
Índice de Percepción de Corrupción	Transparencia Internacional
Índice de Competitividad Global	Foro Económico Mundial
Índice de Estado de Derecho	<i>World Justice Project</i>
Indicadores Globales de Gobernanza	Banco Mundial
Índice de Integridad Pública	<i>Corruption Risk Forecast Mungiu-Pippidi</i>
Índice de Transparencia (T-Index)	<i>Corruption Risk Forecast Mungiu-Pippidi</i>
Índice de Soborno	Naciones Unidas
<i>International Country Risk Guide</i>	<i>PRS Group</i>

**Fuente.-** Elaborado con Información de Casar, 2023 y el Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción de la Secretaría Ejecutiva del SNA

### 3.1.1. Índice de Percepción de la Corrupción

En la evaluación realizada por Transparencia Internacional a 180 países y, la más conocida a nivel mundial, la cual mide el grado de corrupción percibida por expertos y empresarios en el sector público (Transparencia Internacional), México por cuarto año consecutivo obtiene la misma calificación y se mantiene en la misma posición, desde el año 2020, de 100 puntos posibles obtiene 31 y se registra en la posición 126, en dicha medición 0 es la peor calificación y 100 para el mejor evaluado (Transparencia Internacional, 2023).

Al realizar un análisis comparativo del Índice de Percepción de Corrupción 2023, observamos que México comparte la misma puntuación con El Salvador, Kenia e Irán. En el extremo inferior de la escala se encuentran Somalia, Venezuela, Siria y Sudán del Sur, que obtuvieron las calificaciones más bajas. Estas puntuaciones contrastan notablemente con las de los países mejor evaluados, aquellos con menores índices de corrupción: Nueva Zelanda, Finlandia y Dinamarca, cuyas calificaciones oscilan entre 85 y 90 puntos.

#### **Cuadro 12.-México y otros países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2023**

<b>Países con la misma puntuación que México</b>	<b>Países con la mejor evaluación</b>	<b>Países con la evaluación más baja</b>
Salvador 31/100	Dinamarca 90/100	Sudan de Sur 13/100
Kenia 31/100	Finlandia 87/100	Siria 13/100
IR 31/100	Nueva Zelanda 85/100	Venezuela 13/100
México 31/100		Somalia 11/100

**Fuente.-**Elaboración propia con información del informe de Transparencia Internacional, del Índice de percepción de Corrupción 2023.

Desde este punto de comparación México se encuentra muy lejos de estar dentro de los países menos corruptos, y más cerca de los que presentan mayores índices de percepción de corrupción, ya que, de acuerdo con los registros del IPC, solo en los años 2012, 2013 y 2014 nuestro país tuvo calificaciones por arriba de los 31 puntos, a partir del año 2015 es donde persiste un aumento de percepción de corrupción y el estancamiento que se encuentra en estos momentos.

Otro de los datos relevantes respecto a la posición de México en los Índices de Percepción de Corrupción, es que de los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México se encuentra en la última posición, con la más baja puntuación de la evaluación realizada, donde nuevamente Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda encabezan al grupo de los países mejor evaluados, es decir con bajos índices de percepción de corrupción como lo podemos apreciar de la información que se detalla en el cuadro siguiente:

**Cuadro 13: puntuación del *rankig* de Transparencia Internacional del Índice de Percepción de Corrupción 2023.**

	PAÍS	IPC 2023
1	Dinamarca	90
2	Finlandia	87
3	Nueva Zelanda	85
4	Noruega	84
5	Suecia	82
6	Suiza	82
7	Holanda	79
8	Alemania	78
9	Luxemburgo	78
10	Irlanda	77
11	Canadá	76
12	Estonia	76
13	Australia	75
14	Bélgica	73
15	Japón	73
16	Islandia	72
17	Austria	71
18	Francia	71
19	Reino Unido	71
20	Estados Unidos	69
21	Chile	66
22	Corea del Sur	63
23	Israel	62
24	Lituania	61
25	Portugal	61
26	Latvia	60
27	España	60
28	República Checa	57
29	Italia	56
30	Eslovenia	56
31	Costa Rica	55
32	Polonia	54
33	Eslovaquia	54
34	Grecia	49
35	Hungría	42
36	Colombia	40
37	Turquía	34
<b>38</b>	<b>México</b>	<b>31</b>

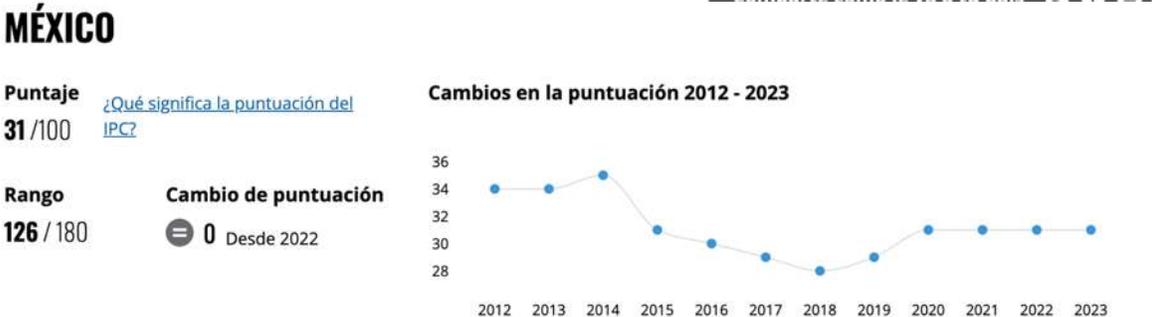
Fuente.- Transparencia Mexicana 2024

Dentro del G20, que agrupa a las economías más grandes del mundo, México continúa presentando uno de los Índices de Percepción de Corrupción más elevados, superando únicamente a Rusia, que registra una puntuación de 28/100 (Transparencia Mexicana, 2024). Este panorama refleja solo una parte de la situación, basada en uno de los mecanismos reconocidos para la medición de la corrupción a nivel internacional.

Transparencia Internacional establece 2012 como año de referencia para la implementación de su metodología de cálculo del Índice de Percepción de Corrupción (Transparencia Internacional, 2024). A partir de ese año se registra sistemáticamente la información de las evaluaciones realizadas a los países que conforman estas estadísticas. Al analizar la evolución de México en el IPC desde 2012 hasta la última actualización en 2023, podemos observar un deterioro progresivo, evidenciado por resultados que reflejan índices de percepción de corrupción cada vez más elevados.

En 2012, México se ubicó en la posición 105 de 176 países, con una puntuación de 34 puntos. Para 2014, mostró una ligera mejora con 35 puntos sobre 100. Sin embargo, a partir de ese momento comenzó a perfilarse un panorama preocupante, con índices de percepción de corrupción en aumento, a pesar de los esfuerzos iniciales para implementar un sistema especializado en el combate a este fenómeno. Desde 2015, el país ha experimentado un constante descenso en su puntuación según esta organización, y desde 2020 se observa un estancamiento en esta tendencia negativa. Esto nos permite concluir que la corrupción en México se intensifica progresivamente, debilitando tanto al Estado como a todas las iniciativas orientadas a la eliminación o disminución de este problema.

Imagen 1: índice de Percepción de la Corrupción en México 2012-2023



Fuente.-Imagen obtenida del portal de Transparencia Internacional

Los indicadores adoptados por Transparencia Internacional para medir el IPC de los países son de suma utilidad y de los más utilizados a nivel mundial, ya que la evaluación que se realiza se basa en fuentes de datos extraídos de encuestas y evaluaciones realizadas por expertos del sector público (Transparencia Internacional, 2024) que mide los tipos de corrupción como:

el “soborno, desvío de fondos públicos, funcionarios que utilizan su cargo público para obtener beneficios privados sin afrontar consecuencias, capacidad de los gobiernos para contener la corrupción en el sector público, excesiva burocracia en el sector público que pueden aumentar las oportunidades de corrupción, nombramientos nepotistas en la función pública, leyes que garantizan que los funcionarios deben revelar sus finanzas y posibles conflictos de interés, protección jurídica para personas que denuncian casos de cohecho y corrupción, captura del Estado por intereses creados y estrechos, acceso a la información sobre asuntos públicos/actividades gubernamentales” (Transparencia Internacional, 2024).

Aunque no son determinantes dichos indicadores para la toma de decisiones de los Estados, o bien para la formación de sus políticas públicas, o atención de los asuntos públicos, si permite a la sociedad ver cómo se comporta el problema año con año en cada país, lo que impulsa a los grupos sociales a tomar acción y exigir a sus gobiernos la atención de los problemas que menoscaban la calidad de vida de los ciudadanos, así como a valorar la funcionalidad de los mecanismos empleados por el Estado para combatir la corrupción. Es importante mencionar que los únicos tipos de corrupción que no contiene dentro de sus mediciones del IPC son: las “percepciones o experiencias directas de los ciudadanos sobre corrupción, fraude fiscal, flujos financieros ilícitos, facilitadores de la corrupción (abogados, contables, asesores financieros)” [Transparencia Internacional, 2024].

### 3.1.2. *Barómetro Global de la Corrupción*

El Índice de Percepción de Corrupción, como mencionamos anteriormente, arroja información a través de encuestas y evaluaciones realizadas a expertos y

empresarios del sector público sobre la percepción de corrupción experimentada (Transparencia Internacional, 2024), pero es a través del Barómetro Global de la Corrupción, realizado de igual manera por Transparencia Internacional donde podemos identificar la percepción directa de la ciudadanía respecto a su interacción con actos de corrupción, en ambas evaluaciones se busca medir la percepción pero es en el segundo instrumento que se enfoca la metodología en recabar la percepción de la población, a través de la experiencia propia con los entes considerados generadores del problema.

En el año 2019 se realizó una encuesta a los ciudadanos de 18 países de la región de América Latina y el Caribe, de la cual los resultados han sido plasmados y publicados en el Barómetro Global de Corrupción en América Latina y el Caribe, este instrumento contiene datos de la opinión pública sobre corrupción, así como la experiencia directa de los ciudadanos con el soborno, en la cual se abordan principalmente temas referentes a ¿Qué piensan los ciudadanos sobre la corrupción? ¿Cómo afecta la corrupción a los ciudadanos?, las mujeres y la corrupción; integridad política y la adopción de medidas (Transparency International, 2019). Este instrumento revela de la misma forma como México se encuentra dentro de los países en los que la población percibe y experimenta mayores actos de corrupción sobre todo en sus gobiernos, en las policías y sus políticos (2019).

Uno de los temas evaluados dentro del Barómetro Global de la Corrupción, es el aumento o la disminución de la corrupción de acuerdo con la experiencia de los ciudadanos, al respecto México experimentó un resultado un tanto positivo, de acuerdo con las cifras reportadas en el 2017 por las mediciones del Barómetro, el 61% de la población consideraba que la corrupción había ido en aumento en esos últimos 12 meses, dos años después, en la décima edición del Barómetro Global de la Corrupción de América Latina y el Caribe, el porcentaje de personas que consideran en aumento la corrupción desciende al 44%, en un comparativo con el resto de los países sometidos a la encuesta, ciertamente México tiene un porcentaje menor, sin embargo, la cifra sigue siendo alta si consideramos que para el año de la elaboración de la encuesta, ya habían transcurrido 4 años de la implementación

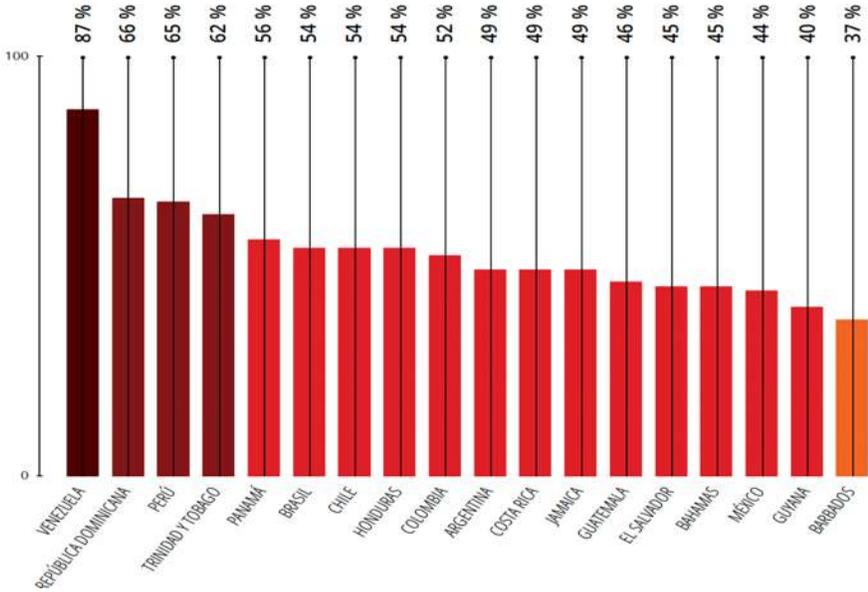
de las acciones especializadas en el combate a la corrupción.

**Imagen 2: aumento de la corrupción en México 2017-2019**

	<u>2017</u>	<u>2019</u>
Aumentó	61 %	44 %
Disminuyó	6 %	21 %
Se mantuvo igual	27 %	34 %
No sabe	7 %	1 %

Fuente.-Imágenes tomadas de la publicación de la 10° del Barómetro Global de la Corrupción de América Latina y el Caribe (Transparency International, 2019, pp. 8 y 49).

**Imagen 3: Porcentaje de personas que consideran en aumento la corrupción en México 2023**



Fuente.-Imágenes tomadas de la publicación de la 10° del Barómetro Global de la Corrupción de América Latina y el Caribe (Transparency International, 2019, pp. 8 y 49).

Los resultados de México dentro de este rubro parecen ser menos graves al observar el presentado por Venezuela, República Dominicana y Perú, que son los tres países en los que la población considera que la corrupción ha aumentado en los últimos 12 meses, al tomarse como referencia el año 2023. Ahora bien, si realizamos un comparativo entre el IPC y la apreciación del aumento de la

corrupción por parte de la población, vemos como tanto los expertos como la población contempla la corrupción como un problema latente.

México registra un menor porcentaje percibido de aumento en corrupción comparado con países mejor posicionados en el IPC 2023, posiblemente influenciado por la reciente transición gubernamental y su emblema de lucha anticorrupción. Sin embargo, según Transparencia Internacional, México permanece estancado en sus puntuaciones desde 2020 hasta 2023, lo que sugiere que las políticas anticorrupción implementadas no han generado cambios significativos.

**Cuadro 14: Comparación de los países encuestados en el BGCALYC 2019 y su IPC en 2023**

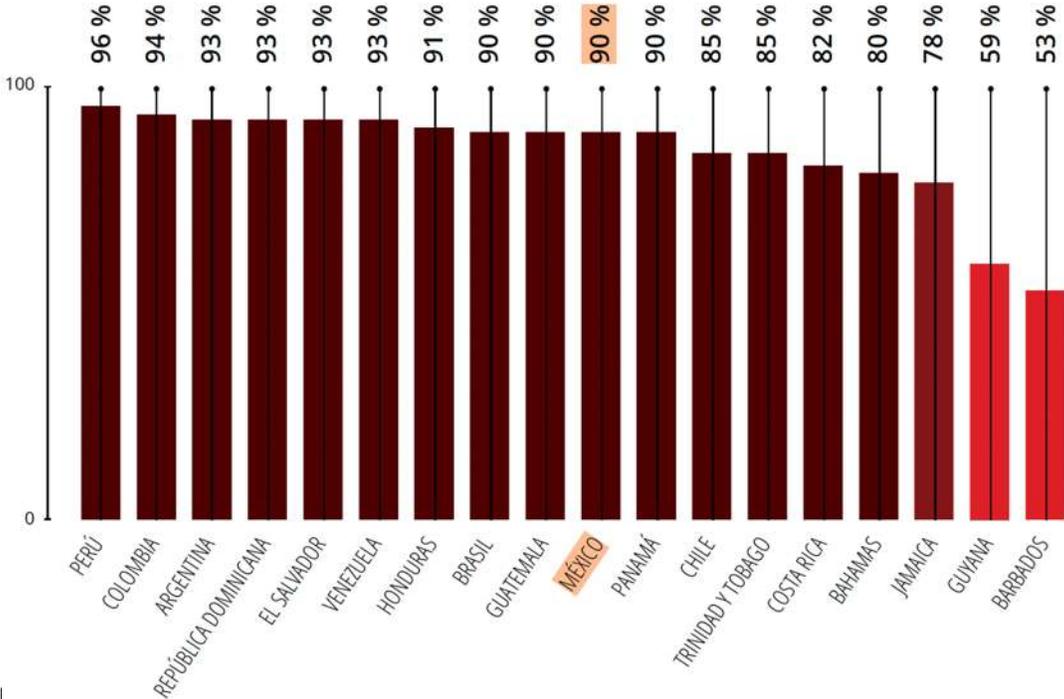
	País	Aumento de corrupción 2023	Ipc-puntuación de 100-2023	Posición de 180
1	Venezuela	87%	13	177
2	República Dominicana	66%	35	108
3	Perú	65%	33	121
4	Trinidad y Tobago	62%	76	42
5	Panamá	56%	35	108
6	Brasil	54%	36	104
7	Chile	54%	66	29
8	Honduras	54%	23	124
9	Colombia	49%	40	87
10	Argentina	49%	37	98
11	Costa Rica	49%	55	45
12	Jamaica	49%	44	69
13	Guatemala	46%	23	124
14	El Salvador	45%	31	126
15	Bahamas	45%	64	30
16	México	44%	31	126
17	Guayana	40%	40	87
18	Barbados	37%	69	24

Fuente.-Elaboración propia con información de Transparencia Internacional, 2023 y Transparency International, 2019.

¿La corrupción en el gobierno es un problema? Es otra de las preguntas que se realiza dentro de la encuesta relacionada con lo que piensan los ciudadanos sobre la corrupción, los resultados en esta pregunta muestran claramente como un muy alto porcentaje de la población de América Latina y el Caribe considera la corrupción

como un gran problema que se encuentra presente en el gobierno, pues la cifra más bajas superan el 50% y solo se registra en dos países que son Guayana y Barbados, mientras que el resto de Estados registra entre el 70 y 96 por ciento, entre estos, México, que de la población encuestada un 90% de esta considera la corrupción un problema para el gobierno, enseguida se muestra la gráfica que contiene los datos obtenidos.

**Imagen 4: Porcentaje de persona de ALYC que consideran la corrupción un problema en el gobierno**



Fuente.- Imagen tomada de la publicación realizada por Transparency International, 2019, p. 10 del Barómetro Global de la Corrupción.

Los datos recabados en la encuesta relacionada con lo que piensan los ciudadanos acerca de cómo consideran el desempeño de su gobierno en acciones contra la corrupción, la mayoría manifiesta que las medidas adoptadas por estos son insuficientes, pero resulta curioso el resultado arrojado por México, pues el 61% de la población encuestada califica como bueno el trabajo realizado por el gobierno mexicano, que como en el caso de la pregunta en la que se aborda el aumento de la corrupción, puede estar influenciado el resultado porque en el momento del

levantamiento de la investigación, estaba reciente la transición gubernamental federal, en la que arribo al ejecutivo un partido político que estableció como prioritario acabar con la corrupción, al menos en sus discursos de campaña política y uno de los objetivos del planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

**Imagen 5: Desempeño del gobierno mexicano en acciones contra la corrupción**

## DESEMPEÑO DEL GOBIERNO POR PAÍS



Fuente.- Imagen tomada de la publicación realizada por Transparency International, 2019, p. 13 del Barómetro Global de la Corrupción.

Uno de los datos que más impactan el contexto político social del país, es el que revela las experiencias de las personas con el soborno, denominado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dentro de la clasificación de las faltas administrativas graves de los servidores públicos y en el Código Penal Federal en el apartado relativo a los delitos por hechos de corrupción, como cohecho. Los datos derivados de la encuesta en la que se cuestionó a la población “si habían tenido contacto con seis servicios públicos esenciales en su país en los últimos 12 meses... si habían pagado sobornos, dado regalos o hecho algún favor para recibir los servicios que necesitaban” (Transparency International, 2019, p. 17) arrojan que del 66% de las personas encuestadas que tuvieron contacto con un servicio público en los últimos 12 meses (2019) “una de cada cinco personas (21%) habían pagado un soborno para obtener servicios básicos, como atención médica o educación” (2019), haciendo énfasis en que “Venezuela tiene el índice general de soborno más alto (50%), seguido por México (34%) y el Perú (30%)” [2019].

Otro lado de la corrupción materializado a través del cohecho –soborno–, y que es importante abordar, ya que México presenta cifras alarmantes respecto a este tema, es el que se da en temas políticos pues de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción que hemos estado analizando, “el 65% de la población de

América Latina y el Caribe sostiene que su Gobierno está controlado por unos pocos intereses privados” (2019, p. 24) lo que conlleva a generar la corrupción política a través de los financiamientos fraudulentos de los partidos políticos, la compra de votos y la difusión de noticias falsas durante campañas políticas (2019, p. 24), de acuerdo a esto, en México se obtuvo que “una de cada dos personas recibió un soborno a cambio de su voto, y una de cada cuatro personas fue amenazada con represalias” (2019, p. 24) respecto a este último aspecto, nuestro país es el que registró el mayor índice en la compra de votos, con un 50% de la población encuestada.

**Cuadro 15: Índice de compra de votos por país**

	<b>PAÍS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
1	México	<b>50%</b>
2	República Dominicana	<b>46%</b>
3	Brasil	<b>40%</b>
4	Colombia	<b>40%</b>
5	Honduras	<b>36%</b>
6	Guatemala	<b>27%</b>
7	Perú	<b>27%</b>
8	Venezuela	<b>26%</b>
9	Panamá	<b>23%</b>
10	Argentina	<b>21%</b>
11	Chile	<b>19%</b>
12	Costa Rica	<b>17%</b>
13	El Salvador	<b>17%</b>
14	Bahamas	<b>17%</b>
15	Barbados	<b>15%</b>
16	Jamaica	<b>12%</b>
17	Trinidad y Tobago	<b>6%</b>
18	Guayana	<b>6%</b>

Fuente.- Imagen tomada de la publicación realizada por Transparency International, 2019, p. 25 del Barómetro Global de la Corrupción.

### 3.1.3. Índice de Capacidad para el Combate a la Corrupción

Con el mismo enfoque, pero distinto objetivo, el Índice de Capacidad para el Combate a la Corrupción, se encarga de medir el entorno anticorrupción de América Latina, este instrumento es de reciente aplicación tiene como inicio a partir del año 2019 y su principal objetivo es evaluar la capacidad de los países latinoamericanos para detectar, castigar y prevenir la corrupción (*Americas Society/Council of the Americas*, 2023, p. 2), la evaluación que se realiza a través de este mecanismo a

diferencia de los dos anteriores, se basa en medir la capacidad de cada país para afrontar el problema de la corrupción, para lo cual, toma en consideración 14 variables divididas en las categorías de capacidad legal, democracia e instituciones políticas y sociedad civil y medios de comunicación, como enseguida se aprecia:

#### Capacidad legal:

1. Independencia y eficacia judicial
2. Independencia y eficacia de los organismos anticorrupción
3. Acceso a la información pública y transparencia general del gobierno
4. Independencia y recursos de la Fiscalía General y de los agentes de investigación.
5. Nivel de conocimientos y recursos disponibles para combatir los delitos de cuello blanco
6. Calidad de los instrumentos de delación premiada
7. Nivel de cooperación internacional en materia de orden público

#### Democracia e instituciones políticas

8. Calidad y aplicabilidad de la legislación sobre financiamiento de campañas
9. Procesos legislativos y de gobierno
10. Calidad general de la democracia

#### Sociedad civil y medios de comunicación

11. Movilización de la sociedad civil contra la corrupción
12. Mejora en la educación
13. Calidad de la prensa y el periodismo de investigación
14. Comunicaciones digitales y redes sociales (*Americas Society/Council of the Americas*, 2023, pp. 38 y 39).

En esta forma de medir la corrupción se analizan las capacidades del Estado en cada una de las instituciones que se consideran primordiales en la lucha contra la corrupción, por ello, se enfoca en recabar datos de fuentes públicas generados por instituciones como la UNESCO, el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, Proyecto de Justicia Mundial, *Control Risks*, entre otros.; es decir, la información

que se considera para la emisión de los resultados consiste en los datos duros proporcionados por dichas instituciones, de las que se toma la misma, complementándola con la encuesta realizada por *Control Risks*, en este caso se deja por un lado la percepción de los ciudadanos la cual tiene como base las experiencias personales.

Podría decirse que existe una grado de similitud con la metodología y objetivos contemplados para medir el IPC por Transparencia Internacional con el Índice de Capacidad para el Combate a la Corrupción ICCC, ya que estas recaban información de expertos en la materia, sin embargo, la distinción la una de la otra consiste en que, una se enfoca en medir los tipos de corrupción y su presencia en el sector público, mientras que la segunda se enfoca en la capacidad del Estado para enfrentar los tipos de corrupción. Ahora bien, dentro de esta evaluación realizada desde el año 2019 a 15 países de Latinoamérica (Uruguay, Costa Rica, Chile, Perú, República Dominicana, Panamá, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, México, Guatemala, Bolivia y Venezuela), México obtiene una calificación alarmante, las instituciones estudiadas tienen una puntuación sumamente baja, lo que se traduce en una muy poca capacidad para combatir la corrupción (2023, p. 3), en los gráficos que se insertan a continuación, puede observarse la calificación de cada uno de los países evaluados.

**Cuadro 16: Puntuación General de México comparada con los países evaluados**

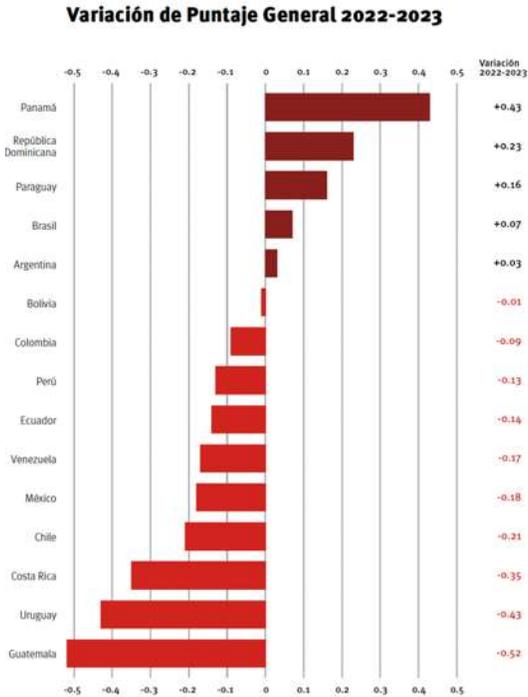
	<b>País</b>	<b>Puntuación</b>		<b>País</b>	<b>Puntuación</b>
1	Uruguay	6.99	9	Colombia	4.78
2	Costa Rica	6.76	10	Ecuador	4.68
3	Chile	6.67	11	Paraguay	4.61
4	Perú	5.53	12	México	3.87
5	República Dominicana	5.42	13	Guatemala	2.86
6	Panamá	5.39	14	Bolivia	2.56
7	Argentina	5.07	15	Venezuela	1.46
8	Brasil	4.83			

Fuente.-Información obtenida de la publicación del Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2023, realizada por *Americas Society/Council of the Americas*, 2023, p. 10).

En la última actualización del ICCC 2023, nuestro país se encuentra en la posición número 12, con un puntaje general de 3.87, de acuerdo con el análisis hecho de las calificaciones obtenidas por este, no han habido resultados positivos ya que desde

el inicio de la evaluación, México presenta cada periodo de actualización una baja en las calificaciones, mientras que otros países si logran presentar un cierto grado de avance, de acuerdo con los datos publicados, de 2022 a 2023 son 5 países que presentan una variación positiva y 10 los que la presentan en un sentido negativo, entre ellos México, ya que disminuye su puntuación general en 0.18 (2023, p. 6) situación que resulta preocupante, ya que estos resultados reflejan la incapacidad del Estado Mexicano de utilizar los mecanismo con los que cuenta para combatir el problema de la corrupción, o bien, las herramientas existentes carecen de fuerza para la obtención de resultados contundentes.

**Imagen 6: Variación del puntaje de México comparado con los países evaluados**



Fuente.-Información obtenida de la publicación del Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2023, realizada por *Americas Society/Council of the Americas*, 2023, p. 10).

México, en la evaluación realizada en el año 2023, presenta una disminución en la calificación obtenida en el año 2022, pero vemos que desde el inicio de la aplicación de esta, es decir desde el año 2019 el puntaje de manera general ha ido en descenso, en el primer estudio, nuestro país presento como puntaje general de capacidad para combatir la corrupción de un 4.55 (2020), para el año 2021 obtuvo

un 4.25, en 2022 4.05 y finalmente en 2023 presenta un puntaje de 3.87 (2023, p. 30), lo que nos indica la necesidad del estado mexicano de reforzar las instituciones y todas aquellas áreas que participen en el combate a la corrupción.

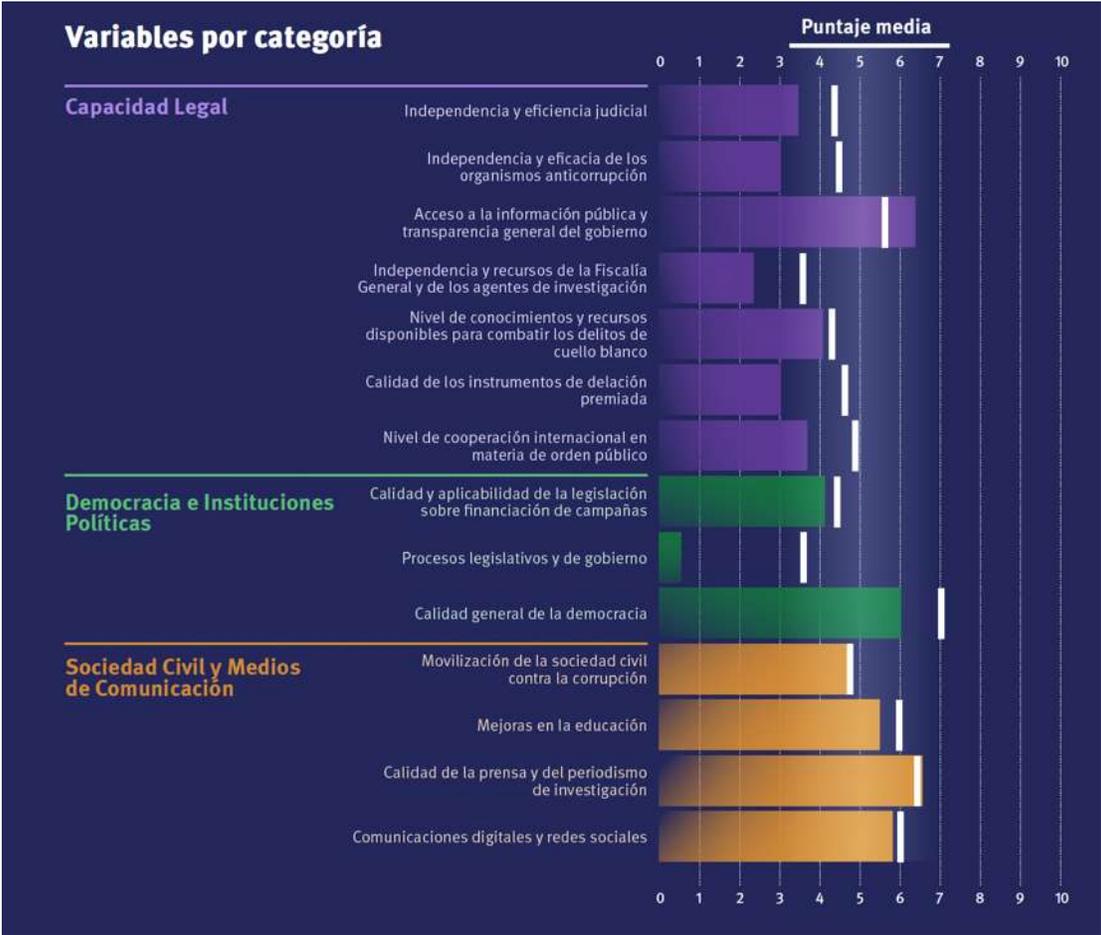
Las variables que son evaluadas en el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción que fueron mencionadas párrafos anteriores, consistentes en 14 rubros y clasificadas en tres categorías denominadas “Capacidad Legal-Democracia e Instituciones Políticas-Sociedad Civil y Medios de Comunicación”, muestran que México tiene un puntaje bastante bajo en la primera clasificación, con un resultado de 3.56, seguido con 3.62 en la correspondiente a la Democracia e Instituciones Políticas, y finalmente con un puntaje de 5.62 en la categoría de Sociedad Civil y Medios de Comunicación (2023, p. 30).

Las variantes que conforman las clasificaciones, al ser estudiadas por la metodología aplicada por *Americas Society/Council of the Americas*, se obtiene como resultado que en la clasificación correspondiente a la Capacidad legal el rubro que muestra mayor debilidad para el combate a la corrupción, es el que refiere a la Independencia y recursos de la Fiscalía General y de los agentes de investigación, por su parte en lo concerniente a la Democracia e Instituciones Políticas el rubro con menor puntuación es el de los procesos legislativos y de gobierno, y finalmente en la clasificación Sociedad Civil y Medios de Comunicación, se encuentra la categoría donde se focalizan mayores capacidades de las instituciones para combatir la corrupción (aunque de acuerdo con lo reportado en la evaluación, es el área donde mayor descenso existió) ya que de los puntajes registrados en las 3 clasificaciones esta última es donde las variables tienen los valores más altos (2023, p. 30).

Esta evaluación permite visualizar y en su caso identificar los elementos con los que cuenta el Estado a su favor y de los que existe posibilidad de auxiliarse para reforzar el combate a la corrupción; por otro lado, coadyuva a la posibilidad de vislumbrar aquellas instituciones que se consideran con mayores índices de debilidad y que deben ser atendidas con rapidez, ya que son eslabones fundamentales para la existencia de un sistema que resulte eficiente y/o contundente para el combate a la corrupción, en la siguiente imagen, tomada de la

publicación del Índice de Percepción de la Corrupción 2023, veremos detalladamente los resultados que fueron obtenidos por México en dicha evaluación:

**Imagen 7: puntaje por variable de la evaluación realizada a México en el ICCC 2023**



Fuente.- Imagen tomada de la publicación del Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2023, realizada por *Americas Society/Council of the Americas*, 2023, p. 30).

Uno de los datos que es importante resaltar y que resulta del análisis tanto del Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción y el Barómetro Global de la Corrupción (BGC), es el que enfatiza el tema de la independencia de las instituciones encargadas del combate a la corrupción, pues en la evaluación que contiene los datos de la percepción de la corrupción por parte de los ciudadanos BGC, en las recomendaciones que se realiza para los países de América Latina que son sometidos al estudio, se realiza una serie de recomendaciones, para ser precisos

en el documentos relativo al año 2019, se emitieron 7 recomendaciones, las cuáles consistieron en:

1. Promover una mayor integridad política, en especial, en época de elecciones;
2. Mejorar la transparencia del financiamiento político;
3. Disminuir los factores que propician los sobornos, en especial en los servicios públicos
4. Fortalecer las instituciones judiciales;
5. Empoderar a las personas, la sociedad civil y los medios de comunicación para que denuncien los casos de corrupción;
6. Reconocer y abordar las formas específicas de corrupción basadas en el género; y,
7. Adoptar el compromiso de Lima (Transparency International, 2019, p. 7).

El punto 4 del listado anterior, refiere precisamente a la independencia de los procesos para los nombramientos de los funcionarios como uno de los puntos estratégicos que podrían contribuir al cumplimiento de la ley, y por ende, a la disminución y/o combate a la corrupción. Ahora bien, en el caso de la evaluación que mide la capacidad de las instituciones dentro de los países Latinoamericanos para hacer frente al problema de la corrupción, observamos que las variables con mayor debilidad corresponden a las que refieren o hacen alusión a la independencia de los entes encargados del combate a la corrupción, o de aquellos que se encargan de investigar y hacer cumplir la ley, ante este panorama en un contexto internacional, es importante no perder de vista esta observación y elemento que se vislumbra como punto débil para afrontar la corrupción como un problema presente dentro de las instituciones del Estado mexicano.

### *3.2. Corrupción desde la visión interna de México*

Desde una perspectiva internacional, México se encuentra entre los países con mayores índices de percepción de corrupción, así como, uno de los que posee en gran escala dificultades para combatir el problema, desde un análisis interno las circunstancias no distan mucho de dicha óptica, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

(ENCIG), la cual es aplicada bienalmente con el objetivo, entre otros, de medir la percepción de corrupción en México, advierte un panorama en el que la corrupción sigue prevaleciendo como uno de los problemas que más aqueja a la población de nuestro país, dentro de la encuesta ENCIG se realiza una medición en cada una de las entidades federativas de los rubros que permiten vislumbrar el estatus del problema, así como obtener un panorama general del país, como lo son:

- a) La percepción sobre la frecuencia de corrupción;
  - 1. Porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en su entidad federativa.
- b) La tasa de prevalencia de corrupción;
  - 1. Tasa de la población que tuvo contacto con algún servidor (a) público (a) y experimento al menos un acto de corrupción.
  - 2. Tasa de población que experimento actos de corrupción por cada 100 000 habitantes en al menos uno de los tramites realizados durante 2023.
  - 3. Tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 000 habitantes.
- c) La tasa de incidencia de corrupción;
  - 1. Tasa de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 000 habitantes.
- d) La corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público;
- e) La prevalencia de corrupción por trámite, pago o solicitud;
  - 1. Tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los tramites realizados por cada 100 000 habitantes, 2023.
  - 2. Tres trámites con mayor prevalencia de corrupción por entidad federativa en 2023.
- f) Los costos de la corrupción en pagos, trámites o solicitudes de servicios (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024).

El estado que arroja la encuesta muestra como la corrupción sigue considerándose como uno de los problemas principales del país, que si bien, de acuerdo con las cifras del año 2023, la percepción de la corrupción se refleja con un porcentaje más bajo en comparación con los periodos anteriores, sin embargo, esta sigue considerándose alta ya que del registro que se tiene del año 2013 al 2023 solo tuvo

una disminución de 5.2 puntos porcentuales, esto es, en el año que se tiene como base el “porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes” se registraba en un 88.3% mientras que en el último año de registro se muestra un porcentaje del 83.1% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024), lo que nos lleva a cuestionar si los mecanismos con los que cuenta el país para el combate a la corrupción están cumpliendo con las metas por los que fueron creados.

La estadística nacional respecto a la percepción de la corrupción como se pudo advertir es un tanto desalentadora, ya que un alto porcentaje de la población de nuestro país percibe con gran frecuencia la realización de actos de corrupción, y si analizamos a detalle los datos que presentan cada una de las entidades federativas podemos destacar que no hay algún estado en el que la percepción de la corrupción esté por debajo del 50%, en ese sentido, el estado que presenta menor índice de corrupción es Querétaro con un 68.4%, mientras que el que mayor porcentaje de percepción presenta es el estado de Chiapas con un 88.3% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024).

El ramo referente a la “Prevalencia de corrupción” es en el que cabe hacer énfasis, ya que dentro de este se vieron reflejados cambios en un sentido positivo a nivel nacional, en las tres variables que lo conforman se manifestaron movimientos que muestran una disminución en la percepción que tiene la población sobre la corrupción, al disminuir los porcentajes con respecto al periodo de evaluación anterior. Por ejemplo, en la variable “tasa de población que tuvo contacto con algún (a) servidor público (a) y experimento al menos un acto de corrupción, en la evaluación realizada en el 2021 el porcentaje de población que manifestó experimentar al menos un acto de corrupción fue de 14, 701 por cada 100 000 habitantes, mientras que en el 2023 paso de esa cifra a 13 966 por cada 100 000 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024).

Aun con esta variación, no podemos afirmar que los esfuerzos anticorrupción estén siendo efectivos, pues la cifra ha aumentado respecto a 2013, cuando se reportaban 12,080 por cada 100,000 habitantes que experimentaron al menos un acto de corrupción al contactar con servidores públicos. Este número se incrementó

hasta 15,732 en 2019 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024). Aunque desde entonces se ha observado un descenso, sigue representando un problema cotidiano para los ciudadanos al utilizar instituciones públicas. Similar comportamiento muestra la "tasa de incidencia de corrupción", con una disminución entre 2021 y 2023, pero un aumento al comparar 2013 con 2023, a pesar del reciente descenso (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024, 184).

Un apartado destacable para identificar las áreas con mayor percepción de corrupción en el sector público es "Corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio" (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024, 189), donde se enumeran 22 opciones basadas en experiencias de usuarios. En 2023, el trámite con mayor experiencia de corrupción fue el "contacto con autoridades de seguridad pública" (59.4%), cifra que disminuyó desde el 65.0% registrado en 2021 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024). A pesar de esta reducción, la diferencia entre este trámite y los 21 restantes sigue siendo considerable, como se aprecia en el siguiente gráfico:

**Imagen 8: Corrupción por tipo de trámite**



Fuente.- Imagen tomada de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024.

Finalmente, dentro del estudio realizado se muestra una parte muy interesante en el rubro denominado "costos de la corrupción" donde se muestra que para el año

2023 a nivel nacional los costos por incurrir en actos de corrupción se estiman en \$11,910.6 (once millones novecientos diez pesos), esto es, un promedio de \$3,368.00 (tres mil sesenta y ocho pesos) por víctima (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024), entre los tres tramites que resultan ser aquellos en los que mayor costo por tema de corrupción se presenta, son en los trámites vehiculares, pago de tenencia o impuesto vehicular y trámites del registro civil. Al realizar un análisis de los datos que arroja la encuesta podría considerarse que hay ciertos avances en materia de combate a la corrupción y hasta que los mecanismos o los trabajos implementados están dando los resultados esperados, sin embargo, es clave tomar en cuenta que la percepción de la población se ve influenciada por la afinidad ideológica de las personas, por ello la preferencia partidista que posee la mayoría de los mexicanos en la actualidad, influye en la percepción que se tiene sobre el desempeño del actuar de las instituciones públicas y de los funcionarios.

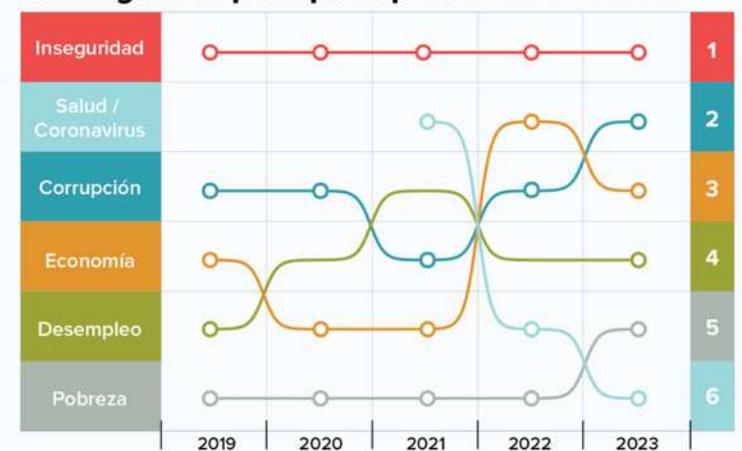
### *3.2.1. Discordancia de percepción de corrupción en México.*

Hasta 2023 una de las instituciones reconocidas a nivel nacional por su trabajo de investigación y su colaboración con los sectores del sector público, privado y sociedad civil, para la construcción de acciones que contribuyan a la prevención, denuncia, sanción y erradicación de la corrupción–Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad– en colaboración con el Grupo Reforma han realizado por 5 años una Encuesta Nacional Sobre la Corrupción e Impunidad, con el objetivo de sondear la variación de la percepción de este problema en la población mexicana, así en la edición 2023 MCCI-Reforma 2023 se pudo observar que pese a que la situación en el país no ha mostrado avances tangibles en el combate a la corrupción, la percepción que externa la ciudadanía es contraria a la realidad del país.

La corrupción se encuentra dentro de los cinco principales problemas del país que preocupan a la sociedad, y para 2023 de acuerdo con la encuesta MCCI-Reforma 2023, este problema se muestra en el lugar número 2 en el ranking de los principales problemas que presenta México (imagen 9), información que refuerza los datos aportados por el INEGI, a través de un comunicado de prensa, realizado el

6 de diciembre de 2023, en el que menciona que, de las personas encuestadas el 22% considera que la corrupción es uno de los tres problemas principales que preocupan a la población (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2023). Pese a esta situación existe un lado del problema que parece mostrar contextos diferentes, ya que, en el periodo del ex presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, un gran porcentaje de la población opinó que se hizo un muy buen trabajo en la lucha contra la corrupción (Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2023, 13).

**Imagen 9: Corrupción segundo problema presente en México**  
**Ranking de los principales problemas en México**



Fuente: imagen tomada de la publicación MCCI, 2024

En la realización de la encuesta MCCI-Reforma 2023, fue posible identificar los siguientes datos:

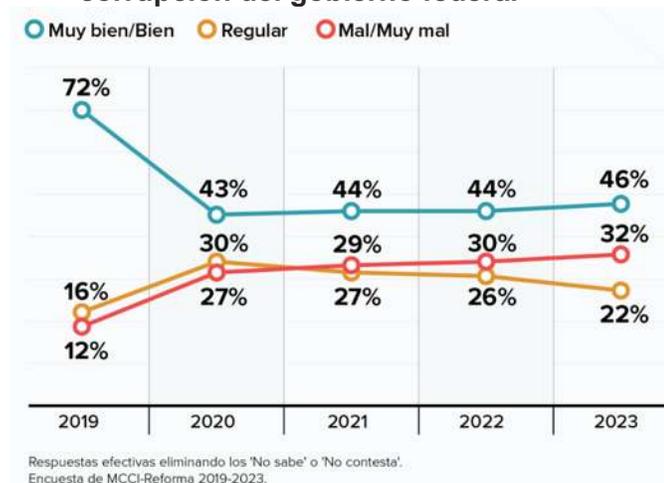
**Cuadro 17: la corrupción en México MCCI-Reforma 2023**

Cifras de la corrupción	Consecuencias de la corrupción
4 de cada 10 personas han sufrido actos de corrupción que afectan a ellas o a sus familias.	Las denuncias de actos de corrupción han bajado del 7% al inicio del sexenio al 4% en 2023.
Las personas adultas en México les cuesta \$483 pesos la corrupción cada año.	Ha disminuido la efectividad de la denuncia hace 5 años el 20% de las denuncias mostraba resultados en 2023 la cifra ha caído al 11%
Se comete aproximadamente al año 23 millones de actos de corrupción en el país, lo que se aproxima a un costo anual de 43 mil millones de pesos.	2 de cada 3 personas considera que es inútil denunciar.

Cifras de la corrupción	Consecuencias de la corrupción
2 de cada 3 personas en México consideran que siempre o casi siempre.	Solo el 14% de la población considera que la corrupción es el principal problema
7 de cada 10 considera que en México casi nunca se respetan las leyes.	La preocupación ha bajado en los últimos años de 17% a 14%
2 de 3 mexicanos considera que es inútil denunciar actos de corrupción, y un 72% piensa que casi nunca son castigados.	Solo un 4% de las personas denunciaron un acto de corrupción en los últimos 12 meses
El 89% de los casos de denuncia no tuvo ningún resultado.	

Por ello, como señala María Amparo Casar, "puede parecer que la narrativa del presidente ha ganado la partida con su consabida popularidad personal pero para los mexicanos la corrupción sigue aquí como el segundo problema más importante del país" (Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2023, p. 7). No obstante, al consultar a la ciudadanía sobre el desempeño gubernamental en la lucha anticorrupción, esta considera que ha realizado un buen trabajo. Si bien al inicio del sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador en 2019, el 72% de la población aprobaba la gestión estatal contra la corrupción, esta cifra disminuyó al 46% con el transcurso del tiempo. Aun así, el número de mexicanos que valora positivamente el trabajo del gobierno continúa superando a quienes lo desaprobaban (2023, p. 13).

**Imagen 10: Percepción de la población de los trabajos en la lucha contra la corrupción del gobierno federal**



Fuente: imagen tomada de la publicación MCCI, 2023

Ante esta situación, podemos preguntarnos cuáles son los motivos que generan una discordancia entre la situación real de México con la corrupción, y la percepción que tienen los ciudadanos, que lleva pensar que está habiendo un avance significativo en su combate, ante ello debemos destacar que como lo menciona Jorge A. Alatorre en el análisis que realiza en *¿Cambiar para seguir igual? 11 preguntas sobre corrupción e impunidad*, la percepción que se tiene en este caso sobre la corrupción se ve influenciada por un rasgo subjetivo (*Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 2023, p. 26), que podría ser desde lo que es la corrupción para la población; la perspectiva que se tiene sobre esta (es buena, mala); quienes la cometen (servidores públicos o miembros de la ciudadanía); si implica un beneficio o un perjuicio.

En el caso de nuestro país, “la percepción sobre la corrupción puede verse afectada por la afinidad ideológica de las personas” (*Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 2023, p. 28), prueba de ello es la encuesta MCCI-Reforma 2023, donde se realizó una pregunta en la que se les cuestiona a los participantes si el gobierno ha hecho alguna diferencia en el combate a la corrupción, y cuando en esta se incluye el nombre del presidente Andrés Manuel López Obrador, el resultado es positivo con un 64% de aprobación, y cuando en la pregunta no se incluye el nombre de este personaje la desaprobación es mayor (2023, pp. 36 y 37).

Ahora bien, aún y con los resultados que se muestran tanto en la encuesta que realiza MCCI y Grupo Reforma, así como en los que muestra el INEGI a través de la Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en sus polaridades, tanto en los datos que señalan a la corrupción como uno de los principales problemas del país, como en la percepción de la ciudadanía que considera que el gobierno está realizando un buen trabajo en su combate, lo cierto es que el problema está presente y es evidente la desatención que ha existido en los últimos años en la política anticorrupción.

El combate a la corrupción fue de los principales discursos del gobierno que encabezó el periodo de 2018 a 2024, tan es así que el Plan Nacional de Desarrollo lo planteó como principal objetivo, “acabar con la corrupción en toda la

administración pública, no solo la corrupción monetaria sino la que conlleva la simulación y la mentira” (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, p. 10), esto llevaría a cumplir con cada uno de los principios que fueron incorporados en el documento, pero pese a que este objetivo se consideró prioritario, el Sistema Anticorrupción no fue considerado en ninguna parte de la planeación, por lo que durante el sexenio del que estamos haciendo mención, esta institución fue debilitándose, principalmente por la falta involucramiento de esta institución por parte del gobierno en turno para coordinar las acciones necesarias que coadyuvaran a cumplir con los objetivos de planteados en el PND, pretendiendo el ejecutivo federal centralizar las acciones en la materia, lo que conllevó a una inactividad y ausencia de política anticorrupción.

### 3.3. La corrupción en el estado de Michoacán

La corrupción persiste como uno de los tres principales problemas que afectan a México, a pesar de los esfuerzos para combatirla. En el caso específico de Michoacán, durante varios años la corrupción ha figurado entre las principales preocupaciones de sus habitantes. Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, desde 2017 ocupa el segundo lugar entre los problemas que aquejan a la entidad, después de la inseguridad y la delincuencia. Es importante destacar que el porcentaje de personas que percibe la corrupción como una situación preocupante para el estado ha ido incrementándose: mientras en 2017 un 57.3% de la población la señalaba como el segundo problema más grave, para 2023 esta cifra alcanzó el 60% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, p. 41; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, ENCIG-2023, p. 40).

<b>Cuadro 18: Porcentaje de personas que consideran que la corrupción ocupa el segundo lugar como problema más importante en Michoacán</b>			
<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>	<b>2023</b>
57.3%	50.4%	57%	60%

Al igual que en la encuesta a nivel Nacional, los parámetros que se sometieron a estudio en el estado, para medir los niveles de percepción de fueron la “percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en la entidad” “percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en diversos sectores” “tasa de prevalencia de la corrupción” y “tasa de incidencia de corrupción”, rubros en los que para 2023 los porcentajes se encuentran en un nivel más bajo en los años anteriores, sin embargo, la variación entre el aumento y la disminución es mínima, pues el problema sigue percibiéndose como uno de los principales a pesar de que ya se cuenta con una instancia encargada de crear e implementar políticas tanto para el combate, como para la disminución y la prevención, y sin dejar de mencionar que las tres áreas de gobierno –federal, estatal y municipal– anuncian estar en completa coordinación y acción para la atención del problema.

En el año 2023 Michoacán registra un 88% de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en su entidad, posicionándose en el lugar número dos de los 31 estados evaluados y la Ciudad de México, solo con .3% por debajo de Chiapas el cual ocupa el lugar número uno con un porcentaje de 88.3%, y casi 5 puntos porcentuales por encima de la medida Nacional, (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2023, ENCIG-2023, p. 173), ciertamente existe una disminución en el porcentaje obtenido a diferencia de años anteriores en los que las cifras reportadas se encontraban en un 90%, es este el año en el que después de casi 7 años se logra visualizar un cambio en la percepción de la población.

<b>Cuadro 19: Porcentaje de personas que consideran los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en Michoacán</b>			
<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>	<b>2023</b>
90%	90.4%	90.5%	88%

Fuente.-Información obtenida de la Encuesta Nacional de Impacto Gubernamental ENCIG-2023, Principales Resultados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Otro de los instrumentos que nos permite visualizar el estado en el que se encuentran las entidades del país respecto a la corrupción, es la encuesta realizada por *World Justice Projec*, denominada Índice de Estado de Derecho en México,

mediante la cual se busca medir el desempeño institucional del país desde una perspectiva ciudadana, dicho instrumento se organiza a través de factores que miden “i) Límites al poder al poder gubernamental, ii) Ausencia de corrupción, iii) Gobierno abierto, iv) Derechos fundamentales, v) Orden y seguridad, vi) Cumplimiento regulatorio, vii) Justicia civil y viii) Justicia penal” (*World Justice Project*, 2024, p. 7), estos permiten identificar las “fortalezas y debilidades institucionales de cada entidad y sirven como punto de referencia para evaluar el desempeño de las autoridades estatales” (2024, p. 7).

De acuerdo con Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024 (IEDM 2023-2024), el reto para cada uno de los estados de nuestro país es muy grande, pues ninguno de ellos obtiene una calificación perfecta o que se acerque a ello, pues si tomamos en cuenta la escala que se utiliza en la encuesta, los puntajes se ubican entre 0 y 1 donde 1 indica la máxima adhesión al Estado de Derecho. Es el estado de Querétaro el que obtiene el más alto resultado con una calificación de 0.49, mientras que el Estado de México registra la puntuación más baja esto es 0.35, mientras que el promedio de los 32 estados se encuentra en el puntaje de 0.41, estas representan la cifra global de cada estado, es decir el promedio que se obtiene de la suma de cada uno de los factores que se evalúan en la encuesta (2024, p. 9).

El estado de Michoacán se encuentra en la posición 18 de 32 entidades evaluadas, con un promedio general de .40 (2024, p. 9), ahora bien, hablando específicamente del rubro que trata sobre la corrupción, que en el IEDM 2023-2024, se encuentra en el factor denominado ausencia de corrupción, mismo que identifica a esta como los sobornos, influencias indebidas, y apropiación indebida de recursos públicos, y que a su vez se conforma por los siguientes cuatro subfactores:

1. Las personas servidoras públicas del poder ejecutivo estatal no incurrir en actos de corrupción;
2. Las personas servidoras públicas del poder judicial no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados;
3. Las personas servidoras públicas de los sistemas de seguridad y procuración de justicia no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados; y,

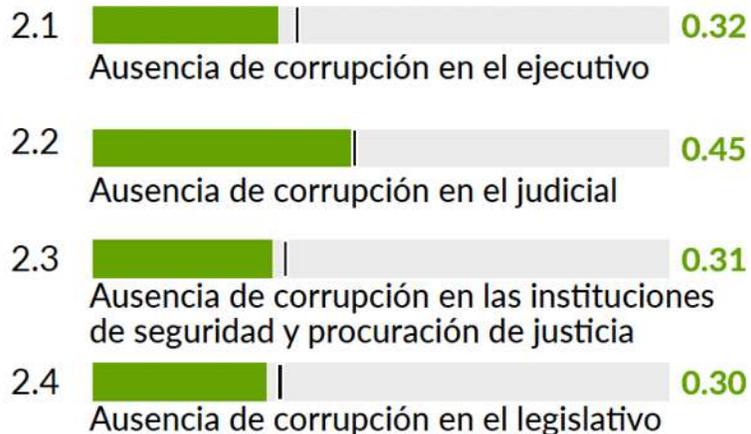
4. Las personas servidoras públicas del poder legislativo no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados (2024, p. 17).

Lo anterior muestra que la situación del estado no es favorable, ya que tiene un puntaje en dicho rubro de .35, lo que se traduce en grandes retos para que las instituciones públicas se fortalezcan y puedan llegar a un contexto de ausencia de corrupción. En el siguiente cuadro podemos observar los puntajes de cada uno de los subfactores evaluados.

**Imagen 11: Percepción de la población de los trabajos en la lucha contra la corrupción del gobierno federal**



### Ausencia de corrupción



Fuente.-Imagen obtenida del Índice de Estado Derecho en México 2023-2024, realizada por *World Justice Project*, p. 40.

Como hemos visto la corrupción es un problema que atañe de manera exorbitante al país, y para cada uno de los estados que lo conforman el escenario es un tanto distinto, pues hay entidades en las que el problema tiene menor presencia o algunos en los que su presencia es muy notable, es el caso de nuestro estado, Michoacán, donde la población considera que es el segundo problema más preocupante y que percibe como muy frecuente que se cometan actos de corrupción, de acuerdo con los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y que de acuerdo con Índice de Estado de Derecho en México 2023-202, tiene un puntaje en

el factor de ausencia de corrupción de 0.35, lo que refiere a que estamos lejos de que nuestras instituciones públicas se encuentren libres de corrupción, además, de todos aquellos casos que conocemos en los que los servidores públicos hacen mal usos de los recursos públicos, o en los que los que hacen uso de su poder legítimo para favorecer a cierto grupo de personas, familiares, amigos y con ello obtener beneficios, es decir, realizar acciones que encuadran en lo que llamamos corrupción, datos que nos permite identificar la gran necesidad de trabajo que existe en el área, por lo que el esfuerzo que hasta ahora se ha hecho debe de reforzarse, y también repensarse las estrategias que se han implementado, pues tal vez, es necesario implementar nuevos mecanismos que ayuden a la disminución del problema de la corrupción tanto en el estado como en el país.

### *3.4. La Contraloría municipal de Morelia y la corrupción*

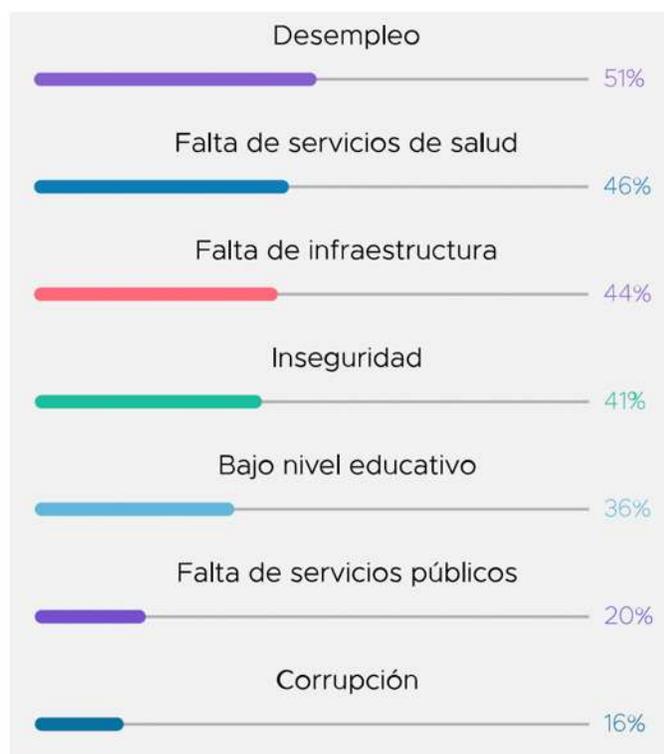
La corrupción en los últimos años se ha vuelto un tema del día a día, pues como se mencionó en uno de los apartados de este capítulo, el gobierno que encabezó el ex presidente Andrés Manuel López Obrador tuvo como discurso principal la erradicación de la corrupción, por lo que plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 como uno de los primordiales objetivos “erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad” (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, p. 5), sin embargo, la situación real de nuestro país nos deja ver cómo aunque en el discurso se afirmaba que la corrupción ha sido eliminada de las instituciones públicas, esta sigue estando presente, prueba de ello son los datos que arrojan los distintos instrumentos que se utilizan para medir la percepción de la corrupción o la capacidad de las mismas instituciones para combatir el problema.

Si bien, contamos con bastantes medios de información que nos facilitan conocer el estatus de nuestro país respecto a los índices de percepción de corrupción, los datos que permitan hacer un análisis del ámbito municipal son limitados, ya que la información estadística se centra solo en los niveles internacional, nacional y estatal (Política Estatal Anticorrupción, 2022, p. 141). En Michoacán el Comité Coordinador, la Secretaría Ejecutiva y la Comisión Ejecutiva

del Sistema Estatal Anticorrupción, a través del documento que Contiene la Política Estatal Anticorrupción, presentan un estudio realizado a los municipios del estado a través de sus Órganos Internos de Control (OIC), con la finalidad de conocer sus particularidades, así como la percepción de los trabajadores de los OIC respecto a la capacidad de estos frente al problema de la corrupción (Política Estatal Anticorrupción, 2022, p. 62).

En el estudio realizado podemos observar que la corrupción desde este ámbito, no se considera un problema que preocupe a los habitantes de los municipios encuestados, o bien, que se vislumbre como uno sus principales problemas presentes, pues de acuerdo con los datos obtenidos en la encuesta realizada a los 71 municipios, este se encuentra en el último lugar de las problemáticas que causan mayor impacto en los municipios del estado, con apenas un 16% de percepción, tomando mayor relevancia problemas como el desempleo, la falta de servicios de salud y la falta de infraestructura (Política Estatal Anticorrupción, 2022, pp. 62-64)

**Imagen 12: Principales problemas presentes en los municipios del estado.**



Fuente.-Imagen obtenida del documento que contiene la Política Estatal Anticorrupción 2022, p. 64.

Ahora bien, respecto a las condiciones de los OIC se logró observar que “un porcentaje importante de los ayuntamientos no cuenta con servicios básicos técnicos, además de una limitada capacidad institucional en el ejercicio de sus atribuciones (Política Estatal Anticorrupción, 2022, p. 142), así mismo, un dato relevante que se observó dentro de este estudio fue respecto a su “dependencia política y presupuestal, esencialmente por comprometer los principios de objetividad y autonomía” (2022, p. 145), lo que significa un gran riesgo para cumplir con las funciones encomendadas a este órgano ente materia de combate a la corrupción, ya que para su efectivo funcionamiento es necesario “eliminar las fallas institucionales y administrativas como la opacidad, la corrupción, el conflicto de intereses y los servicios inestables” (2022, p. 145), para que dichos entes “sean una ventana de oportunidad y no una amenaza en el cumplimiento de sus objetivos” (2022, p. 141)

En ese orden de ideas, es importante señalar que los órganos internos (OIC) de control representan una figura de gran relevancia para la administración pública municipal, porque además de tener como funciones la promoción, evaluación y el fortalecimiento para el buen funcionamiento del control interno de los Órganos del Estado, en materia anticorrupción, poseen la facultad para la presentación de denuncias por posibles hechos de corrupción, y en el diseño del sistema anticorrupción los municipios juegan un papel fundamental al ser estos el nivel más cercano a los ciudadanos, lo que representa para estas instituciones ser consideradas una de las principales aliadas para el combate a la corrupción, es por ello que es de gran prioridad contar con OIC suficientemente fuertes estructural y administrativamente (Política Estatal Anticorrupción, 2022, p. 141).

En consecuencia el hecho de que los OIC de los municipios del estado de Michoacán se caractericen por una debilidad estructural, institucional y administrativa pone el riesgo el actuar contra la corrupción de estos órganos, y como ha sido mencionado anteriormente, el combate a la corrupción desde el ámbito de la administración pública no puede llevarse a cabo sin la coordinación de los entes federales, estatales y municipales, sin embargo, en el desarrollo del sistema

anticorrupción de nuestro país, el ámbito municipal ha sido una de las áreas que menor enfoque se le ha dado, prueba de ello es la evidente debilidad de los OIC en el estado de Michoacán, por ello es importante buscar las estrategias que permitan fortalecer a estos órganos, pues si bien el gobierno actual retoma como una de sus principales insignias el combate a la corrupción, los cambios que se realizan en los entes principales para el combate a la corrupción están dejando desarticulado el sistema que tiene como principal tarea combatir la corrupción en el país.

### *3.5. Reflexiones capitulares*

La corrupción es un problema presente en todo el mundo, no hay país, estado o lugar de este que se encuentre libre del problema, sin embargo, si existen espacios territoriales donde la existencia del este problema no es tan grande, por lo tanto, no causa mayores estragos. De acuerdo con las distintas herramientas de medición de la corrupción tanto en el ámbito internacional, como nacional, estatal y municipal, en nuestro país, la corrupción si representa una de las principales preocupaciones para la sociedad y un mal que aqueja a las instituciones públicas.

Realizando una comparativa internacional, México se encuentra dentro de los países con mayores índices de percepción de corrupción, y con instituciones débiles y con poca capacidad para enfrentar el problema, esto desde el punto de vista de expertos en el estudio del problema. Desde la perspectiva ciudadana tanto a nivel internacional como nacional existe una discordancia con los resultados obtenidos por los expertos, pues las cifras recabadas en encuestas realizadas a la población de acuerdo con su experiencia directa muestran tendencias a percepciones positivas, a pesar de ello, los números que se obtienen en comparación con otros países dejan ver que el problema no es menor.

Las mediciones que se realizan en el ámbito nacional confirman lo que las estadísticas internacionales muestran, uno de los principales problemas que enfrenta nuestro país, es la corrupción, y las instituciones públicas son las principales áreas que resultan dañadas por esta, y los ciudadanos son los principales afectados. Michoacán, presenta porcentajes de percepción de

corrupción bastante elevadas, ocupando el lugar número 2 de 31 estados evaluados, por lo tanto, es uno de los estados con mayor percepción de corrupción de nuestro país. Contamos con pocas herramientas para poder hacer un análisis detallado por municipio, en específico en el estado de Michoacán, sin embargo, lo que, si es posible saber, es que, aunque la corrupción no es uno de los principales problemas en los municipios, las instituciones encargadas de ejecutar acciones anticorrupción cuentan con debilidades estructurales y administrativas de suma importancia.

Finalmente, y uno de los datos relevantes que se obtienen de las herramientas utilizadas para medir la corrupción, son aquellos que indican que las áreas donde debe reforzarse el trabajo es en las instituciones encargadas del combate a la corrupción, esto debido a que estas poseen una debilidad, es decir, no cuentan con la independencia suficiente para hacer frente el problema de la corrupción, lo que podemos ligar con la información obtenida del estudio realizado a los municipios del nuestro estado.

## **Capítulo 4**

### **Líneas de acción para el combate a la corrupción desde la Contraloría Municipal de Morelia**

*SUMARIO: 4.1. Introducción; 4.2. Necesidad de implementar el control y vigilancia a la Contraloría municipal de Morelia a través de la participación ciudadana; 4.3. Participación ciudadana; 4.4. Esquema de control y vigilancia; 4.5. Reflexiones capitulares.*

#### *Introducción*

Una vez expuesta la problemática entorno a la corrupción, sustentada con parámetros de medición internacionales, nacionales y estatales los cuales fueron expuestos anteriormente, conviene establecer una alternativa de solución que permita hacerle frente, de tal manera que la medida se centre en el órgano interno de Control del Ayuntamiento del Municipio de Morelia, con el objetivo que mediante el diseño de un esquema encaminado a la vigilancia del órgano interno de control del Ayuntamiento de Morelia se pueda contribuir a la aplicación de sus herramientas jurídicas disponibles en materia de combate a la corrupción y con ello se fortalezca dicho órgano, así como, obstaculizar los actos de discrecionalidad que contribuyen a la corrupción y a la arbitrariedad de los servidores públicos municipales que tienen la encomienda de llevar a cabo acciones en materia de combate a la corrupción.

#### *4.1. Necesidad de implementar el control y vigilancia a la Contraloría Municipal de Morelia a través de la participación ciudadana*

Contar con un esquema de vigilancia y control para las instituciones que tienen

como tarea contribuir al combate a la corrupción, surge como una posible alternativa para fortalecer la aplicación de las herramientas jurídicas disponibles en materia anticorrupción, la cual tiene como objetivo observar que las facultades discrecionales del órgano interno de control del Ayuntamiento de Morelia no intercedan en un sentido negativo, es decir, que la discrecionalidad administrativa con la que cuenta, no cause perjuicio y menoscabo de las acciones contra la corrupción que le son encomendadas.

En ese sentido, y como lo analizamos en el capítulo primero de esta investigación, el control de la administración pública en México surgió con la necesidad de hacer eficiente el actuar de las instituciones administrativas, debido a la exigencia social que impero en ese momento, en este caso, dar atención y solución entre otras cosas al problema de corrupción, que iba en aumento cada vez más, lo cual llevó a que el aparato gubernamental –el Estado– incurriera en la desatención de las necesidades sociales, por ello y como lo señala Fernández Ruiz:

la buena marcha de la administración pública exige su permanente control y vigilancia, porque si no se comprueba sistemáticamente la correcta actuación de sus órganos, y de los individuos que están a cargo de ellos, se corre el riesgo de que estos últimos dejen de atender el interés público y se dediquen a colmar su interés particular (2023, p. 335).

Un esquema de control y vigilancia se entiende como aquella herramienta diseñada para garantizar que las instituciones, así como los sujetos que forman parte de estas lleven a cabo sus funciones conforme a las reglas establecidas, para ello se crean procesos y se designan responsables para la ejecución de dicha herramienta, en la administración pública en nuestro país conocemos los mecanismos de control interno y externo para cada una de las instituciones, ahora bien, la actividad técnica especializada de vigilancia y control sobre la aplicación del uso de fondos, valores, recursos y bienes, en el área municipal le compete a las Contralorías Municipales, de acuerdo con el artículo 79 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

En ese tenor, a la Contraloría del Ayuntamiento de Morelia, se le delega el

control interno, la evaluación municipal y desarrollo administrativo, así como llevar a cabo acciones anticorrupción de acuerdo con lo establecido en el artículo 51 del Bando de Gobierno del Municipio de Morelia y artículo 2 del Reglamento Interior de la Contraloría municipal de Morelia, Michoacán, además la función de esta institución va más allá de las actividades mencionadas, pues también tienen como objetivo llevar a cabo acciones encaminadas a la prevención, corrección e inclusive sanción de faltas administrativas y actos de corrupción de conformidad con lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, normativa que articula el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán..

Es importante señalar con mayor precisión que, las actividades encomendadas a la Contraloría Municipal de Morelia en materia de combate a la corrupción, consisten en llevar a cabo el procedimiento de investigación, substanciación y resolución de procedimientos, en específico las relacionadas con faltas administrativas no graves, ya que si derivado de este procedimiento se detecta una presunta falta calificada como grave, debe turnarla al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado para que este resuelva del asunto, por lo que la intervención del OIC, termina en el momento en que se detecte una posible falta grave. Además, tiene la facultad de presentar las denuncias correspondientes, ante la Fiscalía especializada en el combate a la corrupción, así como la prevención, vigilancia y supervisión de todos los procesos de las instituciones de la administración pública.

Como se señaló en el párrafo anterior, la Contraloría Municipal de Morelia tiene como actividades de combate a la corrupción los procedimientos de responsabilidades administrativas y la presentación de denuncias por la detección de presuntos actos de corrupción ante la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, y que si bien, además de estas acciones no se contemplan otras de manera textual, se puede advertir que como mecanismos de prevención cuenta con procesos encaminados a la prevención de actos de corrupción como las auditorías, la supervisión de los procesos de adquisición y enajenación de bienes y servicios, supervisión a la obra pública y la recepción y tramite de las denuncias ciudadanas,

por ello la imperiosa necesidad de centrar las estrategias de acción en esta institución.

Las facultades conferidas a la Contraloría Municipal de Morelia sí son ejecutadas conforme a lo que establece la norma y, siempre en busca de la atención del interés público, en este caso el combate a la corrupción, tendría resultados sumamente positivos para la administración municipal, sin embargo, los problemas presentes en estas instituciones, como la limitada capacidad institucional en el ejercicio de sus atribuciones (Política Estatal Anticorrupción, 2022, p. 142) y su “dependencia política y presupuestal, esencialmente por comprometer los principios de objetividad y autonomía” (2022, p. 145), y a raíz de este último punto, la posibilidad que existe de disfrazar la arbitrariedad utilizando las facultades discrecionales con la que cuenta este órgano administrativo, para satisfacer intereses que son ajenos a los de carácter público, traen como consecuencia que las herramientas jurídicas que tiene disponibles la Contraloría no se implementen de manera contundente.

Ahora bien, tomando como base las recomendaciones para México, realizadas por Transparencia Mexicana en las cuales menciona que:

Dado que el Sistema Nacional Anticorrupción es la suma de las instituciones de control, fiscalización e investigación de la corrupción en el país, la fuerza de las partes es la fuerza del sistema. Si cada una de las instituciones que lo conforman falla en su tarea institucional, el sistema anticorrupción no podrá dar los resultados que exige la población. (2024).

En ese orden de ideas, es importante señalar que al existir limitantes para la aplicación y ejecución de las herramientas jurídicas disponibles para el combate a la corrupción, los índices tan altos que registra México, cada uno de sus estado y con ello sus municipios, van a seguir con el estancamiento que hasta ahora se ha visualizado, prueba de ello es que a casi 10 años del surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, México no ha logrado mostrar transformación positiva y en consecuencia el problema sigue en aumento, por ello, centrar una estrategia desde el ámbito municipal, podría contribuir a que se comiencen a dar cambios en el

comportamiento del problema, pues al modificar la forma en que se crean y ejecutan las estrategias, también podría ser favorable para el logro de objetivos, ya que como comúnmente observamos en el desarrollo y ejecución de las estrategias anticorrupción, su implementación comienza desde el ámbito más amplio y por tanto más complejo y en consecuencia más lejano a la intervención ciudadana, lo que puede ser motivo de las dificultades para lograr resultados contundentes

Por ello, la pretensión de que se incorpore un esquema de control y vigilancia desde el ámbito municipal –administración pública municipal— surge al considerar esta estructura gubernamental como la base de las acciones del Estado, al ser esta estructura la primera línea de contacto y acción entre el gobierno y la sociedad, en ese tenor, focalizar las acciones en el primer eslabón podrían contribuir a que se refuercen las instancias encargadas de realizar acciones para el combate a la corrupción en el ámbito municipal, ya que como lo analizamos en el capítulo anterior, los órganos internos de control de los ayuntamientos del Estado de Michoacán, presentan problemas estructurales, administrativos y de autonomía que detentan contra la objetividad de su actuar, para ello, se estima conveniente la injerencia de la participación de la ciudadanía, así como el reforzamiento de las herramientas con las que ya cuenta esta institución para fungir como el esquema de control y vigilancia de la ejecución de las herramientas ya disponibles para la Contraloría Municipal de Morelia.

#### *4.2. Participación ciudadana*

La participación ciudadana es esencial en el combate a la corrupción ya que esta problemática ha rebasado las posibilidades de todas aquellas herramientas que se han creado para que las instituciones públicas puedan hacerle frente, como lo vimos durante el desarrollo de la presente investigación desde el año 2015 se articuló un sistema con el cual se pretendió crear, ejecutar y coordinar, acciones que coadyubaran a disminuir los índices de corrupción en las instituciones de la administración pública de nuestro país, sin embargo, ni las instituciones creadas, ni toda aquella normativa que hoy en día forma parte del Sistema Nacional

Anticorrupción, así como los Sistemas Estatales, han logrado que el problema haya decrecido.

La figura de participación ciudadana es definida por Vargas como “la intervención de los individuos o grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios” (2014, p. 433) que entre sus distintas finalidades desarrolla la función de ser un:

eje articulador de las acciones de gobierno en el ámbito de lo público y como método a través del cual la ciudadanía participa individual o colectivamente, en la definición, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno y del órgano legislativo, es un componente fundamental en las democracias contemporáneas. (Vargas, 2014, p. 434).

Tomando en consideración el concepto anterior, es de notar que la participación ciudadana se considera en sí un elemento importante para la vida pública, pero desde un papel pasivo. Sin embargo, cabe destacar que su contribución podría ser desde un rol más activo, en este caso dentro de las acciones que se han generado para el combate a la corrupción, fungiendo como un contrapeso al poder vigilar y así representar un control ante las acciones de los servidores públicos que forman parte de las instituciones que tienen como papel fundamental ejecutar las herramientas de combate a la corrupción, de manera que con su colaboración pueda garantizarse el fortalecimiento de las instancias de la administración pública que fungen como actores principales en el combate a la corrupción.

Dentro del Sistema Anticorrupción que se articuló en nuestro país, existe una figura que deja ver la importancia de la injerencia de la ciudadanía para hacer frente al problema, la cual se denomina Comité de Participación Ciudadana, cuyo principal objetivo es garantizar que la sociedad participe activamente en la prevención y combate a la corrupción, de tal manera que este actúa como una vía entre la sociedad y las instituciones que forman parte del SA, y con ello garantizar que las políticas anticorrupción sean inclusivas, efectivas y vigiladas desde una perspectiva ciudadana, para fortalecer la legitimidad y eficacia de las acciones anticorrupción

que llevan a cabo las instituciones de la administración pública.

Podemos asumir que en la actualidad, ha tomado mayor fuerza la participación de la ciudadanía en las acciones de las instituciones públicas, en primer momento por la necesidad de exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones, es decir, dar solución a los problemas públicos que van surgiendo con el desarrollo y evolución de la sociedad, en un segundo momento para fungir como un contrapeso entre las acciones de los servidores públicos, esto debido a que en abuso del poder legítimo que le es otorgado, estos comenzaron a hacer uso de sus facultades para satisfacer necesidades que no necesariamente obedecían a los intereses y necesidades del pueblo. Ante dicho escenario, involucrar a los ciudadanos no solo en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones de Estado, si no que inmiscuirlos en el control de la decisiones de este se ha vuelto un reto y tarea fundamental

Felipe H. Hevia señala que la consolidación de la democracias en América Latina en el siglo XXI, tuvo dos características principales, el fortalecimiento de la figura de la participación ciudadana y el de rendición de cuentas, lo que llevo a que se desarrollaran figuras de participación ciudadana, con el objetivo de obtener la rendición de cuentas del gobierno y de sus funcionarios, estos mecanismos comenzaron a cobrar relevancia debido a la debilidad de las instituciones tradicionales para combatir de manera efectiva la corrupción y la impunidad (2016, p. 23-25), es por ello que el monitoreo ciudadano comienza comprenderse más como una acción para combatir la corrupción que un proceso de generación de información para conocer el desarrollo de los proyectos y coadyuvar a la toma de decisiones (p. 26).

En nuestro país como sociedad democrática se cuenta con distintos mecanismos para que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos. No obstante, enfocamos el estudio solo sobre los mecanismos relacionados con el combate a la corrupción. En ese sentido, el análisis realizado por la Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C. en el año 2012, señala que los modelos que se han diseñado para involucrar a la sociedad en el combate a la corrupción han sido:

- a) Contraloría Social;
- b) Monitoreo Ciudadano;
- c) Ejercicio de Rendición de Cuentas a la Sociedad;
- d) Testigo Social; y,
- e) Gobierno Abierto (2012. p. 65).

Esto mecanismos operan bajo diversas tesituras que se exponen en la siguiente tabla.

**Cuadro 20: Mecanismo de participación ciudadana en el combate a la corrupción**

<b>Mecanismos</b>	<b>Características</b>
Contraloría Social	Mecanismo de control social por medio del cual los beneficiarios y beneficiarias de un programa o política pública, participan de manera activa en su seguimiento, evaluación y vigilancia, para que se cumplan los objetivos establecidos.
Monitoreo Ciudadano	Mecanismo útil para captar la voz de los de la sociedad sobre como las dependencias gubernamentales (o en su caso los agentes privados) realizan la prestación de trámites y servicios públicos.
Ejercicio de rendición de cuentas a la Sociedad	Proceso mediante el cual las personas, organismo y organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad) son hechas responsables sobre el adecuado o no cumplimiento de sus funciones, en el cual se reconocen dos dimensiones, la primera: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público.</li> <li>2. Capacidad de sancionar a políticos y funcionarios cuando hayan violado sus deberes.</li> </ol>
Testigo social	Representante de la sociedad civil que participaba en los pactos de integridad (convenios de colaboración entre representantes gubernamentales y participantes de un procedimiento de contrataciones públicas–licitaciones–) presenciado y dando testimonio de la firma de estos instrumentos, así como dando seguimiento a los compromisos asumidos con la intención de evitar prácticas irregulares o corruptas.
Gobierno Abierto	Se entiende como el que fomenta la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana en el marco de la gobernanza, mediante el uso de la innovación de nuevas tecnologías para interactuar y establecer un dialogo de manera más eficiente y en tiempo real con los ciudadanos.

Fuente.-Información obtenida del documento elaborado por la Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C., Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción, cinco modelos de incidencia, desde el servicio público. (2012, pp. 67-130).

En otro documento elaborado por la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y en Combate a la Corrupción, se enuncian ocho tipos de mecanismo de participación ciudadana en la administración pública federal, en el que se resaltan como indispensables para el buen funcionamiento del gobierno, especialmente en temas de combate a la corrupción, entre los cuales se encuentran:

- a) Consultas ciudadanas;
- b) El acceso a la información;
- c) Consejos Consultivos o Ciudadanos;
- d) Espacios de diálogo y consulta;
- e) Observación ciudadana;
- f) Contraloría Social;
- g) Financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales; y,
- h) Procesos o subprocesos compartidos gobierno-sociedad (2008, p. 13-14).

**Cuadro 21: Mecanismo de participación ciudadana en el combate a la corrupción**

Mecanismos	Características
Consultas ciudadanas	Instrumentos utilizados por lagunas instituciones de gobierno para conocer la opinión y las percepciones de los ciudadanos sobre la calidad de los trámites y servicios, por ejemplo, encuestas y sondeos.
El acceso a la información	Ejercicio del derecho ciudadano a través de los medios instituidos para ellos.
Consejos Consultivos o Ciudadanos	Espacios de interlocución entre representantes de la sociedad y las instituciones gubernamentales
Espacios de dialogo y consulta	Foros y mesas donde convergen organizaciones sociales e instituciones públicas entorno a un tema particular
Observación ciudadana	Son formas de participación que consisten en la observación sistemática de procesos específicos en la gestión gubernamental (Monitoreo Ciudadano, Programa de Testigo Social).
Contraloría Social	En un sentido amplio se refiere a la vigilancia y control que hacen los ciudadanos sobre la gestión gubernamental, en la administración Pública en nuestro país se refiere específicamente a los medios institucionales basados en una normativa para la vigilancia de los ciudadanos y organizaciones sobre programas sociales

Mecanismos	Características
Financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales	Asignación de recursos públicos por parte de una institución de gobierno a actores sociales para que puedan ejecutar proyectos que beneficien al público en general o un segmento de la población.
Procesos o subprocesos compartidos gobierno-sociedad	Es la facultad u obligación de una institución pública para delegar procesos de decisión a ciudadanos o actores sociales.

Fuente.-Información obtenida del documento elaborado por la Comisión Intersecretarial para la transparencia y el Combate a la Corrupción. Participación Ciudadana ... ¿Para qué? Hacia una Política de Participación Ciudadana en el Gobierno Federal, (2008, p. 13, 14)

Ahora bien, los instrumentos que han sido mencionados anteriormente son los que se han ido implementado en distintas etapas de la vida pública de nuestro país, con el principal objetivo de combatir el problema de la corrupción, y que han sido reconocidos en distintos instrumentos normativos. En ese sentido, el fundamento normativo de la participación ciudadana la podemos encontrar primeramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos siguientes:

*Artículo 35.* en este se reconoce y señalan los derechos de los ciudadanos a participar en la vida pública del país, como por ejemplo el derecho a votar y ser votado, a asociarse para participar en los asuntos políticos, a participar en consultas populares y otros mecanismos de participación ciudadana.

El Artículo 39 señala:

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo en inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El artículo 40 señala la forma de organización de pueblo mexicano en el que se reconoce como una república representativa, democrática y federal, en ese sentido la participación ciudadana debe considerarse activa en los procesos políticos. Por su parte el artículo 41 señala la forma en que el pueblo ejerce su soberanía, estableciendo para ellos la forma en que se regulará la participación de la ciudadanía en los procesos electorales.

Mas adelante, la fracción IV del artículo 71 contempla el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley, siempre y cuando se cumpla con lo señalado, al respecto, podemos observar la influencia de la participación ciudadana en la formulación de leyes para nuestro país.

Finalmente, el artículo 116 señala que en los estados deberán garantizar los mecanismos de participación ciudadana para presentar iniciativas de ley ante el Congreso respectivo, es decir, estos tienen la obligación de señalar cuáles serán los medios de participación ciudadana en cada estado.

Tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 116 de la CPEUM, son los propios estados lo que regulan sus mecanismos de participación ciudadana, por ello en nuestro país no existe una ley general que regule dichos elementos, en ese orden de ideas, en el estado de Michoacán podemos localizar la base normativa de la participación ciudadana primero en su Constitución Política en los artículos 8, 13 y 36, los cuales establecen:

Artículo 8: Son derechos de los ciudadanos votar y ser votados en las elecciones populares en condiciones de paridad de género; intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno a través de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la ley de la materia...

Artículo 13: El estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, laico, representativo y popular de conformidad con el Pacto Federal.

Artículo 36: El derecho de iniciar leyes corresponde:

...

V. A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia...

Además de la base constitucional, en Michoacán se cuenta con una Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, en

la cual se define la participación ciudadana, de acuerdo con el artículo 6, como un derecho y una obligación de los ciudadanos, los cuales pueden ser ejercidos únicamente por los Poderes del Estado, los Órganos Constitucionales Autónomos, los Ayuntamientos, y los ciudadanos michoacanos, artículo 7 de la LMPCEMO. Dentro de la ley antes mencionada, se reconocen y regulan 6 tipos de procedimientos para la implementación de la participación ciudadana, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- a) Iniciativa Ciudadana;
- b) Referéndum;
- c) Plebiscito;
- d) Consulta ciudadana;
- e) Observatorio ciudadano; y,
- f) Presupuesto participativo.

Como podemos observar, los mecanismos reconocidos y en la Ley de la materia no coinciden precisamente con los que se han señalado como los elementos que contribuyen al combate a la corrupción, pues como lo mencionamos anteriormente, existen diversas formas de involucrar a la sociedad en las tareas de la vida pública, y principalmente encontramos los mecanismos en tareas referentes a la formulación y ejecución de políticas públicas, lo que conlleva a la generación de normativas por la incidencia de los actores sociales. Sin embargo, la participación ciudadana en temas de evaluación de instituciones públicas, servidores públicos y decisiones derivadas del ejercicio público, tienden a ser menos impulsadas en el servicio público.

Dentro de la base normativa que impulsan la participación ciudadana en temas del servicio público, se encuentra el instrumento internacional del que el Estado Mexicano es parte, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, y la cual fue estudiada en el capítulo segundo de este documento, cabe señalar que la Convención ampara la intervención de los ciudadanos como apoyo al sector público para que los trabajos en materia de combate a la corrupción resulten eficaces, en ese sentido, señala lo siguiente:

*Teniendo presente* que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria para que sus esfuerzos en ese ámbito sean eficaces.

En su capítulo segundo se abordan los elementos considerados como acciones preventivas para el combate a la corrupción, encontramos en este considerada a la participación ciudadana como una de las acciones primordiales como se desprende de los siguientes artículos:

Artículo 5. Políticas y Prácticas de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

...

Artículo 6. Órgano y órganos de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:
  - a) La aplicación de las políticas a las que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;

...

Artículo 13. Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la

prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones.

Por ello, consideramos fundamental hacer uso de los elementos de los que la norma nos dota y obtener el mayor de los provechos siempre en apego total a la legalidad, pero con el objetivo principal de contribuir a la mejora de las necesidades de mayor urgencia que presente nuestro entorno social, en este caso, y como lo hemos venido reiterando a lo largo de esta investigación, la corrupción es unos de mayores problemas presentes en nuestra administración pública, y la cual genera un deterioro en los diferentes sectores de nuestro país.

Hoy sigue considerándose la participación ciudadana como una de las principales herramientas disponibles para mejorar la vida pública, pues como se expone en el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030, la participación ciudadana forma parte de los ejes generales que integran los compromisos del Gobierno, es decir, todas las acciones que se generen en las instituciones del Estado deberán apegarse a lo señalado en dicho documento, por lo tanto, se puede asumir que generar estructuras institucionales donde se impulse la participación ciudadana va acorde con las prioridades consideradas en el PND.

Otro de los motivos que se considera fundamentales para impulsar, fortalecer y generar la participación ciudadana, más allá que un solo actor pasivo, es la situación actual en la que se encuentran los órganos autónomos, es decir la inclinación del actual gobierno por centralizar el poder, lo que conlleva a que los estados homologuen sus legislaciones, consecuencia de ello, sería la desaparición de las instituciones con igualdad de funciones que las federales que han sido derogadas, situación que podría propiciar el aumento en los actos de corrupción en todo el país, ya que desaparece el contrapeso que es para la administración pública centralizada los organismos autónomos, por ello, es necesario implementar

estratégicamente elementos que puedan brindar el contrapeso a las instituciones gubernamentales.

En Michoacán existen ya una serie de indicios, de la intención del ejecutivo estatal de derogar ciertos organismos autónomos que son fundamentales para el combate a la corrupción y la transparencia, el gobernador Alfredo Ramírez Bedolla señaló en diciembre del 2024 lo siguiente:

con la reforma constitucional van a desaparecer el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAIP) y el Sistema Anticorrupción (SESEA), pero señaló que sus funciones serán absorbidas por otras dependencias como la Secretaría de Contraloría, Auditoría Superior de Michoacán (ASM) y el nuevo Tribunal de Justicia Administrativa y Anticorrupción.” (Cambio de Michoacán, 2024)

Con estas reformas federales y la aprobación que los estados manifiestan, se vislumbran una serie de cambios con una inclinación a la centralización de las decisiones y acciones gubernamentales, desmantelando las estructuras construidas para hacer contrapeso al poder e influyentísimo político, principalmente en cuanto a temas de corrupción, transparencia y rendición de cuentas, mal que aqueja gravemente a nuestro país, lo que nos lleva a encontrarnos ante un estado de vulnerabilidad ante nuestra propia administración pública, por ello, reiteramos la necesidad de implementar estrategias alternas para contrarrestar un probable aumento de índices de corrupción, es decir, impulsar la participación ciudadana como ente vigilante y de control de las acciones de los organismo facultados para el combate a la corrupción.

#### *4.3. Esquema de control y vigilancia para el combate a la corrupción en la Contraloría Municipal de Morelia*

El esquema de control y vigilancia que puede contribuir a mejorar la aplicación de las herramientas normativas con la que ya cuenta el OIC de Morelia, y que con ellos se fortalezca, con el fin de obstaculizar los actos de discrecionalidad que

contribuyen a la corrupción y arbitrariedad de los servidores públicos municipales, se visualiza desde dos perspectivas, primero con la injerencia de la participación ciudadana en las acciones del OIC, y segundo con la efectiva aplicación de una evaluación al Sistema de Control Interno de la Gestión Municipal de Morelia, Michoacán, en una parte por la ciudadanía y otra por la Auditoría Superior del Estado

Como ya expusimos en el apartado anterior, la participación ciudadana se vuelve un eje importante en la construcción de acciones encaminadas al combate a la corrupción, por las múltiples razones que fueron ya exteriorizadas, ahora resulta necesario mostrar cuáles serían las posibles formas de incluir este elemento a la mejora en un sistema de control y vigilancia a las acciones del OIC del Ayuntamiento de Morelia, para contribuir a que sus resultados específicamente en materia de combate a la corrupción sean visibles. Tenemos como base que lo que se detectó como las debilidades de dicho órgano y que disminuye la contundencia de sus acciones, es este caso, refiriéndonos especialmente a las que son en materia de combate a la corrupción, las cuales son:

1. La limitada capacidad institucional en el ejercicio de sus funciones;
2. La discrecionalidad administrativa-arbitrariedad; y,
3. La dependencia política y presupuestal.

Una posible forma de abordar la primera debilidad con la que cuenta el OIC, del Ayuntamiento de Morelia es a través del fortalecimiento del Sistema de Control Interno de la Gestión Municipal de Morelia, Michoacán, regulado por el Reglamento del Sistema de Control Interno de la Gestión Municipal de Morelia, Michoacán, publicado el 01 de diciembre de 2023 en el Periodo Oficial del Estado de Michoacán, y que tiene como propósitos:

- I. Coadyuvar al cumplimiento de las metas y objetivos de las Dependencias y Entidades;
- II. Prevenir, detectar, controlar y evaluar los riesgos que puedan afectar el logro de las metas y objetivos;
- III. Fortalecer el cumplimiento de las leyes y disposiciones normativas; y,

IV. IV. Generar una adecuada rendición de cuentas y transparentar el ejercicio de la función pública.

El Sistema de Control Interno de la Gestión Municipal de Morelia, Michoacán, contempla cuatro propósitos en aras de coadyuvar en el control interno de las dependencias y entidades de la administración pública municipal. Dentro de estos se encuentra lo referente al cumplimiento de metas y objetivos, se relaciona con la atribución de la evaluación municipal que tiene la contraloría municipal, definida como un proceso sistemático que, mediante la información obtenida, la analiza y procesa para determinar los resultados, para posteriormente sea utilizada para tomar decisiones generalmente con un alcance establecido.

Esta facultad de evaluación la contraloría municipal, de acuerdo a su plan de trabajo anual, la realiza mediante la verificación de la información del SSED (Sistema de Seguimiento de Desempeño). El SSED es el conjunto de elementos metodológicos utilizados para establecer los objetivos de los Programas y Políticas Públicas, medir sus avances, evaluar desde su diseño hasta sus resultados y mejorar su implementación.

En el Ayuntamiento de Morelia, la contraloría municipal verifica los resultados de los programas de las dependencias y entidades, midiendo sus avances y resultados. Es decir, realiza la función de evaluación, sin embargo, parte de un sistema de mejora en la vigilancia y control implicaría también centrarse en los resultados obtenidos de ejercicios anteriores, con lo que se podría determinar la pertinencia y continuidad de los programas municipales.

La evaluación de programas se complementa con la vigilancia del cumplimiento de la normativa que rige a las dependencias y entidades, estas acciones de control interno forman parte del esquema de control y vigilancia que la contraloría municipal puede mejorar.

Es así que, este mecanismo de control y vigilancia no se limita al cumplimiento de obligaciones ya establecida en la normativa municipal, sino que debe dar seguimiento a los resultados y sancionar los casos de incumplimiento, en virtud de

que tanto el control interno y la evaluación se presentan antes, durante y posterior a los procesos administrativos.

El propio sistema municipal de control interno prevé el control preventivo (antes), control detectivo (durante) y control correctivo (después), estas acciones se correlacionan con las actividades de la contraloría municipal, como la supervisión de obras públicas, la vigilancia de los procesos de adquisiciones de bienes y servicios, los procedimientos de entrega-recepción, entre otras.

Ahora bien, la idea del mecanismo de control interno es aprovechar al máximo las herramientas normativas con la que se cuenta, como el reglamento del sistema de control interno o los lineamientos generales para los trabajos de auditorías de la contraloría municipal de Morelia, e incluso mejorarlas.

Es decir, no basta con que existan disposiciones normativas de carácter municipal para regular actividades específicas como las auditorías, sino que se debe vigilar que se les dé cumplimiento cabalmente a las mismas. La vigilancia y control interno son atribuciones inherentes al OIC, y las aplica a las otras dependencias y entidades de la administración pública municipal, sin embargo, no existe otro ente que a su vez supervise si la contraloría municipal está llevando a cabo dichos procedimientos. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo prevé que las contralorías municipales entregan un informe de actividades a la Auditoría Superior de Michoacán, no obstante, no existe una vigilancia antes y durante el desarrollo de las actividades del órgano interno de control.

El mecanismo de control y vigilancia, entonces, implica una coordinación interinstitucional en dos sentidos; primero, la contraloría municipal de Morelia debe garantizar el cumplimiento de las actividades administrativas y la normativa que rige a las dependencias y entidades municipales, mediante el ejercicio de las atribuciones con las que cuenta, pero verificando de manera continua el avance de metas y objetivos, y ejerciendo un control antes, durante y posterior a las mismas. Segundo, la Auditoría Superior de Michoacán, al ser el ente de fiscalización superior al que las contralorías municipales entregan sus informes de actividades, se debe involucrar en la supervisión y vigilancia de las actividades que realiza el OIC, durante el desarrollo de estas, de esta forma se presentaría un mecanismo de

control y vigilancia al interior de la administración pública municipal, realizado por el OIC, y a su vez hacia el exterior, ya que sería la Auditoría Superior de Michoacán quien de acuerdo a sus atribuciones daría seguimiento a lo realizado por el OIC.

Lo anterior no implicaría que se invadan competencias entre dependencias municipales y estatales, derivado de que cada una cuenta con su normativa específica, únicamente representa una acción para mejora del mecanismo de control y vigilancia, coadyuvando a mejores resultados y a la aplicación efectiva de las herramientas con las que cuenta el OIC y que coadyuvan al combate a la corrupción.

Ahora bien, en cuanto a las posibles herramientas que contribuyan a contrarrestar las debilidades consideradas como la discrecionalidad administrativa, la dependencia política y presupuestal que pueden desencadenar a en arbitrariedad y, ello a los actos de corrupción, tenemos a la participación ciudadana, que para ello es necesario contar con una figura dentro de la Contraloría Municipal de Morelia, constituida por ciudadanos, los cuales tengan como tarea principal controlar y vigilar las acciones y actuaciones de este OIC, en ese sentido, podemos contemplar a como modelo la figura existente en las Contralorías Municipales del Estado de Guanajuato, denominada Comité Municipal Ciudadano, el cual, se encuentra regulado por la Ley para el Gobierno y Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato, dentro del Título Décimo Octavo, denominado Mecanismos de Consulta y Participación Ciudadana, y que de acuerdo con el artículo 338, tiene como función principal la siguiente:

Para la designación de Contralor Municipal y Juez Administrativo Municipal en Ayuntamiento Constituirá un Comité Municipal Ciudadano, su cargo será honorífico y durará cuatro años, no tendrá interés alguno con el Ayuntamiento y no podrán ser propuestos como candidatos al cargo de Contralor Municipal o Juez Administrativo...

...

El Ayuntamiento convocará, preferentemente, a las instituciones de educación media superior y superior, así como a organizaciones de la sociedad civil del

municipio y a la ciudadanía en general para proponer candidatos a fin de integrar en Comité Municipal Ciudadano.

Tomando como modelo la figura de participación ciudadana en los Ayuntamientos de Guanajuato, dentro las acciones relativas a las Contralorías Municipales, podríamos considerar como primer punto que el que exista la observación de la ciudadanía en la designación de la figura del Contralor Municipal coadyuva a transparentar la elección de los perfiles, lo que representa un contrapeso y funge como posible barrera a elegir perfiles afines a los funcionarios públicos en funciones, lo que pueda representar para el titular del OIC toma de decisiones imparciales, es decir, en uso de sus atribuciones y con la finalidad de satisfacer interés ajenos a los de carácter público, disfrace decisiones arbitrarias en uso de sus facultades discrecionales, esto derivado de una lealtad política, lo que podremos considerar como una dependencia política.

Por ello se considera una herramienta viable para ser implementada en el OIC del Ayuntamiento de Morelia, primero con una función similar a la contemplada en el artículo 338 de Ley para el Gobierno y Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato, y poder analizar la viabilidad de que este Comité tenga facultades para vigilar y controlar los resultados de la aplicación del Sistema de Control Interno de la Gestión Municipal de Morelia.

#### *4.4. Reflexiones capitulares*

La corrupción es un mal presente en la administración pública, tanto federal, estatal como municipal, el cual a pesar de los esfuerzos que ha realizado el estado no presenta resultados verdaderamente visibles, al contrario, son cada vez más evidentes los actos de corrupción y aún más grave, estos no son castigados. Si bien las instituciones ya cuentan con herramientas y áreas con la tarea especial de hacer frente a través de la prevención, corrección y sanción de los actos que puedan contemplarse como de corrupción, estas presentan debilidades que llevan a que no puedan ejercer de manera contundente sus atribuciones.

En Michoacán las Contralorías Municipales son una de las instancias que

cuentan con herramientas normativas para hacer frente a la corrupción, sin embargo, estas cuentan con debilidades como la limitada capacidad institucional en el ejercicio de sus atribuciones y su dependencia política y presupuestal, es decir, situaciones que comprometen su objetividad autonomía, lo que puede desencadenar acciones de arbitrariedad y disfrazar estas con sus facultades discrecionales, de tal manera que las herramientas jurídicas que tiene disponibles la Contraloría no se implementen de manera contundente.

Por ello se considera necesario implementar en estas instituciones mecanismos de contrapeso, es decir, me control y vigilancia de sus acciones, ya que al tener facultades discrecionales, pone en riesgo la objetividad de sus decisiones, pues las debilidades que posee llevan en muchas ocasiones a satisfacer intereses de ajenos a las necesidades sociales—el combate a la corrupción.

Tomando en consideración la relevancia de la participación ciudadana en la actualidad, se considera que implementar un mecanismo en el que se que introduzca la injerencia ciudadana podría contribuir a que el actuar de la Contraloría Municipal en materia de combate a la corrupción tenga resultados positivos y contundentes, por ello se busca que en la administración municipal de Morelia, pueda llegar a existir un mecanismos con dicha orientación.

## Conclusiones

1. Al resultar la corrupción un problema público, el Estado ha tenido la obligación de generar los mecanismos para atender dicho problema, por ello en las diversas etapas de evolución de la administración pública se han construido instituciones tales como los órganos internos de control para la ejecutar acciones orientadas al control y evaluación de la administración pública, así como estrategias para el combate a la corrupción.
2. Se ha generado distinta normativa en materia de combate a la anticorrupción en los tres ámbitos de Gobierno, sin embargo, el problema radica en la aplicación de estas leyes por los entes públicos encargados de llevar las acciones en materia anticorrupción, es decir, no es suficiente con que se plasmen en documentos normativos obligatorios, sino implica que se lleven cumplan a cabalidad.
3. En el Estado de Michoacán se detectaron las debilidades que poseen los órganos internos de control de los Ayuntamientos, como la limitada capacidad institucional, dependencia política y presupuestal. Como consecuencia, estas debilidades conllevan a acciones de arbitrariedad que a posteriormente resultan en actos de corrupción.
4. Las limitantes que presentan los órganos internos de control, podrían contrarrestarse a través de un esquema de control interno que mejore la vigilancia y supervisión de sus actividades y mediante la implementación de mecanismos de participación ciudadana.
5. Se comprueba la hipótesis al establecerse que a través del control interno y la participación ciudadana, se coadyuvaría con los órganos internos de control en la ejecución de sus funciones, lo que daría como resultado acciones reflejadas en el combate a la corrupción.

## Referencias

- Amador, A. (2002). Control Interno y Auditoría, su aportación y las organizaciones. <https://cd.dgb.uanl.mx/handle/201504211/6277>
- Americas Society/Council of the Americas (2023). Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2023. [https://www.americasquarterly.org/wp-content/uploads/2023/06/CCC\\_2023\\_Reportaje\\_Espanol.pdf](https://www.americasquarterly.org/wp-content/uploads/2023/06/CCC_2023_Reportaje_Espanol.pdf).
- Arnaiz, A. (1994). Facultades Discrecionales del Poder Ejecutivo, según la Constitución. Problemas actuales del Derecho Constitucional. (161), 41-49. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/883/8.pdf>
- Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, Michoacán de Ocampo, (8 de noviembre de 2021). Segunda Sección, numero 98, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Cabrero, E. (1997). Del Administrador al Gerente Público: *Cambio de la Administración Pública* (2) <https://cidseci.dgsc.go.cr/datos/Del%20Administrador%20al%20Gerente%20Publico%20-%20INAP%201997.pdf>
- Cambio de Michoacán, (02 de diciembre de 2024). Advierte Ramírez Bedolla desaparición de organismos autónomos <https://cambiodemichoacan.com.mx/2024/12/02/advierte-ramirez-bedolla-desaparicion-de-organismos-autonomos-de-michoacan/>
- Carbonell, M. y Carbonell, M. (31 de mayo de 2020). Para entender la corrupción: una aproximación conceptual. *Desarmar la corrupción*. <https://contralacorrupcion.mx/entender-la-corrupcion/>.

- Cartier-Bresson, J. (1996). Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés. *Nueva Sociedad*, (145), 1-18. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2536\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2536_1.pdf).
- Código Penal Federal, (14 de agosto de 1931). Diario Oficial de la Federación Diario Oficial de la Federación. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo83048.html>
- Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo. (17 de diciembre de 2014). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. <http://congresomich.gob.mx/file/C%C3%93DIGO-PENAL-REF-30-DE-MARZO-DE-2023.pdf>
- Comisión Intersecretarial para la transparencia y el Combate a la Corrupción, (2008). Participación Ciudadana ... ¿Para qué? Hacia una Política de Participación Ciudadana en el Gobierno Federal. <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/2938/1/Participaci%C3%B3n%20ciudadana.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 de febrero de 1917). Diario Oficial 4ª. Época. no 30.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo. (7, 10, 14, 17, 21, 24 y 28, de febrero; 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. <http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCI%C3%93N-POL%C3%8DTICA-DEL-ESTADO-REF-13-DE-JULIO-DE-2022.pdf>.
- Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C. (2012). Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción, cinco modelos de incidencia, desde el servicio público. <https://www.contraloriaciudadana.org.mx/admin/uploads/file/participacion-ciudadana-y-combate-a-la-corrupcion.pdf>
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)
- Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.

[https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_b-58\\_contra\\_corrupcion.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf)

Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf)

Cruz Blanca, M. (2018). La corrupción pública en la actividad electoral, delitos que integran la corrupción pública electoral *versus*, delitos cometidos por particulares contra la actividad pública electoral. *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (20), 1-39. <http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20.html>.

De la Garza, D., Yllán, E., y Barredo, D. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81), 31-48. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767003>

Decreto por el que se Reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, (18 de julio de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5445050&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445050&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0)

Escobar, G. (2020). Análisis histórico y jurídico del control externo de la administración pública en México, Colombia y Ecuador. *Revista del Posgrado. En Derecho de la UNAM*. (12), 105-139. <https://revistaderecho.posgrado.unam.mx/index.php/rpd/issue/view/12/REVPOSG12>

Fernández, J. (2023). *Derecho Administrativo del Estado Mexicano: El Control y Vigilancia de la Administración Pública*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7228/21.pdf>

Fernández, J. (2023). *Derecho Parlamentario: La Administración Pública*. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6976-derecho-parlamentario>

Fernández, L. (2016). *Fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública del siglo XXI: La Nueva Gerencia Pública*. <https://inap-mexico.org.mx/wp->

content/uploads/2020/08/Fundamentos\_para\_la\_ciencia\_de\_la\_administracion\_publica\_en\_el\_siglo\_XXI.pdf

Fraga, G. (1934). Derecho Administrativo: La organización Administrativa y sus elementos. Porrúa.

Gilli, J. (2014). La Corrupción: análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercado*, (61), 39-63. <https://www.eseade.edu.ar/investigacion/riim/numeros-anteriores/riim-n-61-octubre-2014/>.

Gobierno de Colombia. (s.f.). *Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado*. Gobierno de Colombia. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imagenes/1125/guia\\_g-efsice-02.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imagenes/1125/guia_g-efsice-02.pdf)

González Llaca, E. (2005). *Corrupción, patología colectiva: Definición y antecedentes*. INAP.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1680/1.pdf>

González M. (2006). La discrecionalidad. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, (2)(3), 237-256. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=posder&n=3>

Guerrero, O. (1997). Principios de Administración Pública: La administración Pública. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1826/.pdf>

Gutiérrez, F. (12 de marzo de 2021). México avanzó solo en algunas de las recomendaciones contra el cohecho internacional: El Economista. <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Mexico-avanzo-solo-en-algunas-de-las-recomendaciones-contr-el-cohecho-internacional-20210312-0059.html>

Hernández, F. (2003). Apuntes para la asignatura de administración básica I: Tipos de control en las distintas áreas funcionales. [http://fcasua.contad.unam.mx/apuntes/interiores/docs/98/1/admon\\_bas1.pdf](http://fcasua.contad.unam.mx/apuntes/interiores/docs/98/1/admon_bas1.pdf)

Hevia, F. (2016). Monitoreo Ciudadano en México, Participación ciudadana para mejorar la provisión de servicios públicos. [https://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2016/07/Monitoreo-ciudadano\\_Felipe-J.-Hevia-no-](https://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2016/07/Monitoreo-ciudadano_Felipe-J.-Hevia-no-)

editable.pdf

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/16\\_michoacan.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/16_michoacan.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Encuesta Nacional de Calidad

e Impacto Gubernamental. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf)

Instituto de investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). *El*

*Municipio*

*mexicano*. <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1819>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Encuesta Nacional de Calidad

e Impacto Gubernamental 2017.

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Encuesta Nacional de Calidad

e Impacto Gubernamental. Principales Resultados Michoacán de Ocampo

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Estadística. A propósito del

Día Internacional contra la Corrupción. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8674#:~:text=Durante%202021%2C%2019.4%20%25%20de%20los,momento%20de%20su%20proceso%20penal>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). Encuesta Nacional de Calidad

e Impacto Gubernamental. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/EstSegPub/ENCIG23.pdf>

Islas, A. e Islas, M. (2007). Ombudsman: Control no jurisdiccional y protección de

Derechos Humanos. Ombudsman Local. 369, 179-205.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2359/12.pdf>

Islas, A. e Islas, M. El Ombudsman: Control no jurisdiccional y protección de

Derechos Humanos. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2359/12.pdf>.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (18 de julio de 2016).

*Diario Oficial de la Federación*. Última reforma de 20 de mayo de 2021.

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf).

Ley de la Fiscalía General de la República, (20 de mayo de 2021), *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma de 1º de abril de 2024.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>.

Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo. (18 de julio de 2017). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*. <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-RESPONSABILIDADES-ADMINISTRATIVAS-13-MAYO-2021.pdf>.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo. (18 de julio de 2017). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*. <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DEL-SISTEMA-ESTATAL-ANTICORRUPCI%C3%93N-REF-28-DE-AGOSTO-DE-2019.pdf>

Ley General de Responsabilidades Administrativas, (18 de julio de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma de 2 de enero de 2025.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, (18 de julio de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma de 20 de mayo de 2021.

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (29 de diciembre de 1976). *Diario Oficial de la Federación*. 28 de noviembre de 2024.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán (19 de febrero de 2019). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*.

<http://congresomich.gob.mx/file/NUEVA-LEY-ORG%C3%81NICA-DE-LA-FISCAL%C3%8DA-GENERAL-DEL-ESTADO-19-FEB-2019.pdf>

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (18 de julio de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma de 26 de enero de 2024.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. (30 de marzo de 2021). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*.

<http://congresomich.gob.mx/file/LEY-ORG%C3%81NICA-MUNICIPAL-DEL-ESTADO-REF-8-DE-AGOSTO-DE-2023.pdf>.

Malet, M. (2011). La corrupción y su alcance. *Revista de la Facultad de Derecho*, (30), 195-2013. <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/issue/view/7>.

Manjarrez, J. (2003). *La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública en México: 1997-2001*. INAP. La construcción de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México: Visión retrospectiva de la fiscalización: la colonia. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1399/5.pdf>

Martínez P. (2009). El Municipio la Ciudad y El Urbanismo. En J. Fernández, G Cisneros y F. Otero (Coords.). Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del Primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano (pp. 199-224). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf>

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, (2023). *¿Cambiar para seguir igual? 11 preguntas sobre corrupción e impunidad*. [https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2023/files/Encuesta\\_Reforma.pdf](https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2023/files/Encuesta_Reforma.pdf).

Mexicanos Contra la Corrupción. (2021). Análisis de la Normativa internacional en Materia de Anticorrupción y su Cumplimiento en México. <https://contralacorrupcion.mx/analisis-de-la-normativa-internacional-anticorrupcion-y-su-cumplimiento-en-mexico/>

Nieto, F. (2004). Desmitificando la Corrupción en América Latina. *Nueva Sociedad*, (194), 54-68. <https://nuso.org/articulo/desmitificando-la-corrupcion-en-america-latina/>.

Nieto, N. (2019). La geopolítica de la corrupción en México. *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, (7), 329-350. [http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10\\_17951\\_al\\_2019\\_7\\_329-350](http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_17951_al_2019_7_329-350).

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y Alcaldía Mayor de Bogotá, (2015). *Tipología de la Corrupción*. UNODOC-AMB. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias\\_de\\_cor](https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_cor)

rupcion.pdf.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, (12 de julio de 2019). Diario Oficial de la Federación.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)

PNUD México. ¿Qué es el sistema Nacional Anticorrupción?

[https://anticorrupcionmx.org/historico/archivo/biblioteca/FactSheet\\_3.pdf](https://anticorrupcionmx.org/historico/archivo/biblioteca/FactSheet_3.pdf)

Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Morelia, Michoacán de Ocampo, (13 de enero de 2023). Tercera Sección, número 7, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.

Ricárdez, E. (2015). Análisis y procedimiento del control interno. Estudio situado en una empresa dedicada al comercio al por menor, en la ciudad de Misantla Ver. (Tesis de Maestría). Universidad Veracruzana. <https://www.uv.mx/mauditoria/files/2020/05/2015-Esteban-Gregorio-Ricardez-Flores.pdf>

Rico, M. (1987), El Municipio Control Financiero. Perspectivas para el año 2000. Gaceta Mexicana para la administración Pública Estatal y Municipal- 24-25, 41-56. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/24665/22115>

Rojas, V. (2022). Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. Revista Mexicana De Política Exterior, (109), 181–223. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/306/285>

Rowland, M. (2003). Abstencionismo y participación electoral. En *Compilación Cuadernos de CAPEL: Visión contemporánea de la corrupción*. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5005-abstencionismo-y-participacion-electoral-cuadernos-de-capel-49-coleccion-capel>.

Sánchez J., (2007), El Acto Discrecional: principios que lo rigen y su jerarquía. Control de la Administración Pública, (36), 347-360. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11309>

Secretaría de la Función Pública (04 de diciembre de 2013). Convención interamericana Contra la Corrupción: Programa anticorrupción.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-interamericana-contrala-corrupcion-oea>

Secretaría de la Función Pública (04 de diciembre de 2015). Convención para Combatir el cohecho: Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (OCDE) - Programa Anticorrupción. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-para-combatir-el-cohecho-ocde>

Secretaría de la Función Pública, 2018. Acciones y Programas, Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). [https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es#:~:text=Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Tribunal%20Federal,\(NUEVA\)](https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es#:~:text=Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Tribunal%20Federal,(NUEVA))

Secretaría de la Función Pública. Convención Anticohecho: <https://portal-transparencia.funcionpublica.gob.mx/apertura-gubernamental/rendicion-de-cuentas-3/convenciones-internacionales-anticorrupcion-suscritas-por-mexico/convencion-anticohecho/>.

Segretes, S. (2019). Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales: El Municipio. Segunda Edición. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/Manual-Autoridades-Municipales.pdf>

Serrano, J. (2016). El control interno de la Administración Pública, ¿Elemento de estancamiento o desarrollo organizacional?

Sistema Nacional Anticorrupción, 2024. Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Qué hacemos? <https://www.sna.org.mx/que-hacemos/>

Solares, M. (2004). La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica: Antecedentes Históricos del control externo en México hasta 1978 (12). <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1327-la-auditoria-superior-de-la-federacion-antecedentes-y-perspectiva-juridica>

Soto, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. *Estudios Públicos* (89), 23-62. <https://biblat.unam.mx/es/revista/estudios-publicos-santiago/articulo/la-corrupcion-desde-una-perspectiva-economica>.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2021). BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO). Tesis: I.4o.A.5 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima época, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023930>
- Torres, E. (2021). Un balance de gestión gubernamental. Enrique Peña Nieto (2012-2018). Foro Internacional. LXIII (3), 575-582. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2916/2996>
- Transparencia Internacional. (2023). Índice de Percepción de la Corrupción 2023: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.
- Transparencia Internacional. (2024). El ABC del IPC: cómo se calcula el Índice de Percepción de la Corrupción: <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>
- Transparencia Mexicana. (2024). Corrupción seguirá siendo reto para el próximo gobierno: Transparencia Mexicana: <https://www.tm.org.mx/corrupcion-seguira-siendo-reto-para-el-proximo-gobierno-transparencia-mexicana/>
- Transparency International. (2009). *Guía del lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*, Transparency International. <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>.
- Transparency International. (2019). Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe (10°). <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>
- Transparency International. (23 de mayo de 2007). *La corrupción judicial promueve la impunidad y menoscaba el estado de derecho, relevele un nuevo informe de* *Transparency International*. <https://www.transparency.org/es/press/20070523-judicial-corruption-fuels-impunity-corrodes-rule-of-law-says-report#:~:text=La%20corrupci%C3%B3n%20judicial%20incluye%20el,equipamiento%20y%20construcci%C3%B3n%20de%20juzgados>.

- UNESCO. La Gran Corrupción. *Ético: Glosario*. IPE-UNESCO.  
<https://etico.iiep.unesco.org/es/gran-corrupcion#:~:text=Nivel%20alto%20o%20%E2%80%9Cgran%E2%80%9D%20corrupci%C3%B3n,reglas%20pueden%20ser%20influenciadas%20injustamente>.
- Vargas N.& Galván M.A. (2014). La participación ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas. *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. (707), 433-463.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf>
- World Justice Project, (2024). Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024.  
[https://worldjusticeproject.mx/wpcontent/uploads/2024/06/IEDMX2024\\_WEB.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wpcontent/uploads/2024/06/IEDMX2024_WEB.pdf)
- Zavala, J. (2013). *Apuntes sobre la Historia de la Corrupción*.  
[http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes\\_sobre\\_la\\_historia\\_de\\_la\\_corrupcion.pdf](http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes_sobre_la_historia_de_la_corrupcion.pdf)

# Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

Datos del manuscrito que se presenta a revisión		
<b>Programa educativo</b>	Mestría en Derecho con Opción en Derecho Administraivo	
<b>Título del trabajo</b>	El combate a la corrupción desde la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Morelia	
	<b>Nombre</b>	<b>Correo electrónico</b>
<b>Autor/es</b>	Brenda Laura Licona Garcia	1222916b@umich.mx
<b>Director</b>	Carlos Salvador Rodríguez Camarena	carlos.rodriguez@umich.mx
<b>Codirector</b>		
<b>Coordinador del programa</b>	Héctor Chávez Gutiérrez	jef.div.posg.fdcs@umich.mx.

Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
<b>Asistencia en la redacción</b>	si	Estructuración de idea en el párrafo

# Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Traducción al español	no	
Traducción a otra lengua	no	
Revisión y corrección de estilo	no	
Análisis de datos	no	
Búsqueda y organización de información	no	
Formateo de las referencias bibliográficas	no	
Generación de contenido multimedia	no	
Otro	no	

Datos del solicitante	
Nombre y firma	Brenda Laura Licóna
Lugar y fecha	Morelia, Michoacán, a 28 de mayo de 2025

# Brenda Laura Licona García

## El combate a la corrupción desde la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Morelia.pdf

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

### Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::3117:463332727

Fecha de entrega

30 may 2025, 7:43 a.m. GMT-6

Fecha de descarga

30 may 2025, 7:52 a.m. GMT-6

Nombre de archivo

El combate a la corrupción desde la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Morelia.pdf

Tamaño de archivo

3.9 MB

154 Páginas

46.352 Palabras

251.880 Caracteres

# 30% Overall Similarity

The combined total of all matches, including overlapping sources, for each database.

## Filtered from the Report

- Bibliography

---

## Top Sources

- 28%  Internet sources
- 21%  Publications
- 0%  Submitted works (Student Papers)

---

## Integrity Flags

### 0 Integrity Flags for Review

No suspicious text manipulations found.

Our system's algorithms look deeply at a document for any inconsistencies that would set it apart from a normal submission. If we notice something strange, we flag it for you to review.

A Flag is not necessarily an indicator of a problem. However, we'd recommend you focus your attention there for further review.