



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

División de Estudios de Posgrado

TESIS: "LAS DECISIONES LEGISLATIVAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN
EN MÉXICO"

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA

Aurea Ireri Cupa Tovar

Asesor: Doctor en Derecho Alfredo Lauro Vera Amaya

Morelia, Michoacán, abril de 2018

RESUMEN

Profundizar en la Reforma Jurídica Integral que sienta las bases para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción en México permitirá ver que se conservan notas de comprobado valor legal instituidas a lo largo de los años a nivel constitucional en el combate a la corrupción, pero al mismo tiempo se incorporan nuevas leyes, hay cambios en las funciones y atribuciones de distintos órganos gubernamentales e incluso se tiene una mayor claridad en las conductas que pueden ser susceptibles de ser sancionadas, asimismo abrirá la posibilidad de ofrecer acciones que lleven a la práctica con mayor eficacia dicho Sistema, incluido el hecho de difundir exhaustivamente las leyes que lo sustentan.

Lo antes señalado atiende a una aspiración legítima de que sea el efectivo conocimiento por los servidores públicos y la sociedad en general del marco normativo vigente en materia anticorrupción, lo que permita una mejora en la convivencia armónica del país, a partir de un análisis teórico que integra en esta investigación antecedentes, causas, realidades y objetivos dentro de una atmósfera claramente jurídica, con la formulación de comentarios sobre aspectos trascendentales y su vinculación estrecha con la experiencia obtenida en este tema.

A su vez se desarrolla la propuesta de un cambio en la manera de publicitar las Decisiones Legislativas, con el fin de que se llegue a una política gubernamental seria, justificándose su pertinencia en la necesidad de que ni los gobernantes ni los particulares escuden la infinidad de prácticas corruptas que ejercen, en su falta de conocimiento de estas y por el contrario se dé una relación de mutuo condicionamiento de apego a la ley entre la sociedad mexicana y su propio gobierno, coherente con el régimen democrático que ostenta.

PALABRAS CLAVE: Sistema, corrupción, servidor público, combate, difusión.

ABSTRACT

Deepening the Comprehensive Legal Reform that lays the foundations for the creation of the national anti-corruption system in Mexico will allow to see that it retains notes of proven legal value instituted over the years at constitutional level in the fight to the corruption, but at the same time new laws are incorporated, there are changes in the functions and attributions of different governmental bodies and even greater clarity in the behaviors that may be liable to be punished, it will also open the possibility of offering actions that lead to practice with greater effectiveness of this system, including the fact of disseminating the laws underpinning it exhaustively.

The aforementioned serves a legitimate aspiration that is the effective knowledge by public servants and society in general of the regulatory framework in force in the field of anti-corruption, which allows an improvement in the harmonious coexistence of the country, based on a theoretical analysis that integrates in this research background, causes, realities and objectives within a clearly juridical atmosphere, with the formulation of commentaries on transcendental aspects and its close link with the experience obtained on this subject.

In turn, the proposal for a change in the way of publicizing legislative decisions is developed, in order to reach a serious government policy, justified its relevance in the need that neither the rulers nor the individuals hide behind in the a myriad of corrupt practices that exercise, in their lack of knowledge of these and on the contrary give a relationship of mutual conditioning of attachment to the law between mexican society and its own government, consistent with the democratic regime it holds.

INTRODUCCIÓN

La imperante urgencia de atacar el grave fenómeno de la corrupción en México, justificó la creación de todo un Sistema, el cual lleva por nombre Sistema Nacional Anticorrupción, cuya principal tarea es la de constreñir a la legalidad el actuar de los servidores públicos incluso de modo coactivo y al mismo tiempo poner especial atención en los actos de particulares que incidan en áreas relacionadas con las tareas gubernamentales, no obstante las reformas y leyes en que se basa este proyecto, no se han dado a conocer de manera adecuada ni exhaustiva a ningún sector de la sociedad, lo que genera graves deficiencias tanto en la comprensión de sus alcances como en su aplicación.

Este desconocimiento hace que el citado Sistema se revista de un problema crítico, ya que si no se conocen sus fundamentos legales al menos por los implicados directos como son los servidores públicos, se alegará por ellos la dispersión de información en su contra y pretenderán justificar sus actos ilegales en el hecho de que se les oculta de manera dolosa la obligación que tienen de trabajar con una visión profesional de excelencia, estándares, valores éticos y capacidades técnicas que proporcionen certidumbre y al mismo tiempo garanticen una justicia ordenada, oportuna, clara e integral, lo cual es totalmente contrario a lo que se aspira.

Por lo que en esta investigación se partirá de la importancia que tienen las Decisiones Legislativas de Combate a la Corrupción en México y la ulterior necesidad de que sean conocidas tanto por los servidores públicos como por la sociedad en general, exteriorizando la propuesta de un cambio en la publicidad que promueva de verdad el conocimiento de la reforma al marco normativo como base de todo el Sistema y sus repercusiones, ya que las claras deficiencias en este aspecto ocasionan no sólo graves pérdidas económicas, sino la nula credibilidad en la mayoría de las actividades llevadas a cabo por el estado, lo cual debe corregirse.

Debe hacerse hincapié en que los mecanismos de difusión jurídica con los que cuenta el estado mexicano para promocionar su lucha contra la corrupción y a su vez hacer público el marco jurídico con el que cuenta el Sistema Nacional Anticorrupción, son incompletos y no se han implementado de modo correcto, debido a las deficiencias institucionales con las que cuenta, esto provoca una ruptura entre los esfuerzos internos llamados Decisiones Legislativas y la realidad que viven los ciudadanos al exterior, así al existir una escasa o nula conexión entre sociedad y gobierno, no se realizan de manera adecuada las funciones de control y rendición de cuentas, por esa falta de información.

Para lograrlo se plantea la obligatoriedad de dar a conocer integralmente la legislación vigente, pero no hacerlo como hasta ahora con una desvinculación total de los destinatarios de la norma, sino con una visión ética a través de la investigación tratada, la cual se realizó con base en la observación de un grave fenómeno sociológico que aqueja a México, dando paso al análisis de cuatro temas esenciales convertidos en los capítulos que la sustentan.

El primero de ellos denominado “La atención a la corrupción de servidores públicos” invita a observar acontecimientos históricos, conceptos y categorías básicas del problema, el segundo llamado “Causas y antecedentes de las leyes anticorrupción” precisa referencias estadísticas, recientes acontecimientos de la política nacional y el proceso legislativo que dio paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el tercero titulado “Las leyes anticorrupción” trata de forma particularizada el contenido del orden jurídico nacional vigente, y el cuarto nombrado “Las decisiones legislativas de combate a la corrupción en México” propone ejecutar de modo exhaustivo el principio de publicidad de las normas, para que estas no solo se plasmen en el Diario Oficial de la Federación y dejarlas como un simple archivo al arbitrio de los pocos interesados en conocerlas, antes bien deben darse a conocer por la mayor cantidad de medios con los que el gobierno cuenta, lo cual es fundamental para la disuasión de conductas corruptas.

INDICE

RESUMEN.....	I
ABSTRACT.....	II
INTRODUCCIÓN.....	III

CAPÍTULO I LA ATENCIÓN A LA CORRUPCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

I.1. Breve cápsula histórica	¡Error! Marcador no definido.
I.2. El Estado Mexicano	¡Error! Marcador no definido.0
I.3. Los Servidores Públicos.....	¡Error! Marcador no definido.7
I.4. La corrupción	28

CAPÍTULO II CAUSAS Y ANTECEDENTES DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN

II.1. Causas	35
II.2. Antecedentes	39
II.3. El Proceso legislativo	44

CAPÍTULO III LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN A PARTIR DEL AÑO 2015

III.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	61
III.2. Ley General de Responsabilidades Administrativas	65
III.3. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	71
III.4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	76
III.5. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	80
III.6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Adecuación)	85
III.7. Código Penal Federal (Adecuación)	89
III.8. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Adecuación)	97

CAPÍTULO IV. LAS DECISIONES LEGISLATIVAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

IV.1. La Publicidad de las leyes 105

IV.2. El conocimiento de las leyes por los servidores públicos 109

IV.3. La difusión de las leyes anticorrupción de los servidores públicos 114

IV.4. Propuesta: Difusión exhaustiva de las leyes anticorrupción entre los servidores públicos y la ciudadanía en general. 118

CONCLUSIONES 146

FUENTES DE INVESTIGACIÓN.....148

CAPÍTULO I. LA ATENCIÓN A LA CORRUPCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

I.1. Breve cápsula histórica

Analizar el pasado para perfeccionar el presente es una tarea indispensable en cualquier investigación y aunque es complejo encontrar el instante específico en el que un problema surge, ubicar los actos que le anteceden y envuelven en un determinado momento, permite focalizar con mayor claridad un punto de partida para su mejor estudio, situación que invita de manera ineludible a presentar el siguiente enfoque sobre la corrupción en México.

El problema del mal uso del poder, con seguridad surge mucho antes de 1960, debido a que México no contaba con bases institucionales sólidas, por lo que el denominado siglo veinte fue un periodo de inestabilidad política, con breves periodos de paz y casi nula prosperidad económica. Los Presidentes de la República desde 1917 usaron su poder especialmente para mitigar a sus oponentes y mantener satisfechos a sus más cercanos colaboradores, sin importar que para nutrir tales satisfacciones debieran tolerar sus actos de corrupción, ya que en primer término se apostaba al aseguramiento de lealtad por parte de sus funcionarios y en segundo lugar porque casi siempre ellos se veían también beneficiados.

En consecuencia la corrupción y los diferentes actos que ella generó, fueron vistos como un mal necesario, un alto costo que se debía pagar con el aparente propósito de alcanzar la estabilidad política requerida en el país; y no es que México inventara la manera de corromper al mundo, ni que fuera el país creador de los anti valores, el problema fue que los dueños del poder público comenzaron a considerar sólo valores propios, y actuaron de acuerdo a sus muy particulares convicciones sobre cómo hacer las cosas, porque era lo que les beneficiaba bajo la falsa premisa de una nación próspera.

De esta suerte cada gobierno en su respectivo periodo, utilizó diferentes formas de corrupción para mantener al pueblo bajo la imagen de una ilusoria estabilidad, lo cual trajo un mayor problema, al no permitirse la creación de un mecanismo eficiente que asegurara un cambio en la administración de manera pacífica y ordenada; esta actitud denotó falta de ética personal y política de muchos funcionarios, los cuales se inclinaron por sus intereses propios y desviaron, con sus actos y los de sus cómplices, los fines originales del régimen. Por su parte la sociedad mexicana se deterioraba y el ciudadano común actuaba también de manera corrupta, primero inmerso en un intento de lucha grupal y luego de forma individual, con lo que se tornó cada vez más lejano el respeto a los valores mínimos, dentro de una comunidad desfigurada donde imperaba el poder del más fuerte políticamente.

Por lo tanto, luego de breves periodos de calma simulada y de que la lealtad entre los patronos del imperio político no benefició en nada al país, surgieron muchos problemas, sin que el cambio en el gobierno fuera la solución, pues en lugar de alcanzar la anhelada estabilidad se desató una compleja lucha por el poder dentro de una sociedad mexicana, dividida, confundida, perpleja y carente de recursos éticos, corrompida incluso desde el propio gobierno.

Entonces, una vez mitigado más no terminado el caos social, se pretendió implementar el modelo de Plutarco Elías Calles quién planteaba una solución sobre la forma de gobierno que se debería adoptar, el cual permitiera a los órganos de poder, tomar decisiones serias con una verdadera visión de Estado; *“tal modelo fue de tipo corporativo y sus objetivos eran: 1. Conciliar las fuerzas políticas y acabar con los crímenes originados por el asesinato de Madero, 2. Atraer el potencial de la sociedad mexicana por medio de una integración diversificada de los grupos en forma gremial, y 3. Realizar elecciones controladas por el partido. Pasándose del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la*

República, con manipulación de las clases populares, sometidas a un régimen paternalista institucionalizado”.¹

Para 1940 la situación exigía un gobierno firme que no permitiera a medias la legitimidad de las instituciones gubernamentales, antes bien que fuera capaz de imponerse a los cuestionamientos populares y evitara protestas, por lo que el gobierno corporativo, generó un estado corporativo, con una dinámica cíclica; el ciclo iniciaba cuando el nuevo gobierno cubría los puestos burocráticos y diseñaba programas y políticas, en los años intermedios el presidente con sus altos funcionarios, amigos y allegados, se afanaban en reformas gubernamentales, para finalmente empezar a preocuparse por su futuro, por lo tanto ya no se ocupaban del rumbo nacional y les era preferible la búsqueda de perspectivas políticas y económicas, dada la posibilidad de no tener empleo el siguiente periodo, lo cual generó una mayor tolerancia a la corrupción.

Esta imposición inmutable que pretendió acabar con los conflictos, hizo que toda la sociedad quedara sometida por las esferas del gobierno y que quienes formaban parte de ellas obtuvieran gran poder político, tratando de mantenerlo a costa de lo que fuera, pues se dieron cuenta que para tener el mando no se necesitaba ser presidente, bastaba contener el control de éste. Tal conocimiento ocasionó enemistades entre varios actores que aspiraban a tener en sus manos el gobierno, pero de igual manera dio paso a fuertes alianzas creadoras de figuras manipulables dentro de la política y del esquema corporativo.

Ante tal panorama muchos actos realizados por los dueños del poder público, fueron muestra clara de corrupción, ya que para obtener sus lugares y permanecer en ellos actuaban de una manera ilegal, faltaban claramente al respeto del bien común, sin razonar que la política no debía tratar únicamente del poder en sí y la forma de beneficiarse, sino de cómo su actuar afectaba la vida de muchas personas. No obstante a los actores políticos del siglo veinte parecía importarles

¹ CÓRDOVA Arnaldo, La formación del poder político en México, Ediciones Era, México, 1972, p. 33.

poco el rumbo de la ciudadanía, mientras ellos siguieran dentro de la administración pública y conservaran su estatus.

Fue ese miedo a no permanecer y la confirmación en el poder, lo que llevó a condenar al país a un proceso sucesorio por el cual el presidente que salía nombraba al candidato que le iba a suceder, con la supuesta promesa de que una vez lograda la imposición de su legatario, no interferiría en la política al dejar el poder; entonces no era la ciudadanía quien elegía al representante nacional, sino un artificio partidista lo que le aseguraba al nuevo candidato la victoria.

Poco se avanzó en materia anticorrupción en el siglo pasado y como señala Luis Humberto Delgadillo: *“De conformidad con el texto original del sexto párrafo del artículo 111 de la Constitución de 1917, el Congreso de la Unión debía Expedir “...a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales...” ya que la anterior Ley era reglamentaria de la Constitución de 1857. Sin embargo fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando “el breve término” se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, pero no veía responsabilidades administrativas, se centró en delitos de índole común y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios a quien regulaba.*²

De modo que para 1960 el intento del buen gobierno seguía sin cumplirse, pese al pregón de un firme plan de desarrollo estabilizador, que se prolongó hasta 1970, pero tal afirmación solo era la máscara del gobierno autoritario, simulador de una democracia, en la que se impuso un régimen de producción nacional, poca inversión extranjera y una gran corrupción pública, a la cual se pretendió acallar

² DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, Quinta Edición, México, 2005, p. 56.

mediante el acto piadoso de dotar de seguridad social a los trabajadores mexicanos, pero el falso sistema colapsó en 1968, cuando la respuesta del gobierno aplacó los reclamos públicos de un grupo de estudiantes, llegando incluso a dar la orden de acabar con sus vidas para mantener “en calma” al país.

Este hecho aciago hizo que la sociedad civil comenzara a inconformarse con el autoritarismo gubernamental, alzando su voz contra la cultura de la corrupción y los actos secretos, por lo que puede afirmarse que el espinoso camino hacia la transparencia y la responsabilidad de los funcionarios mexicanos inició en los años sesenta; *“precisamente fue por la presión popular que comenzaron a gestarse reformas a la Constitución, especialmente en materia de acceso a la información, hasta que ocurrió la nueva redacción del artículo 6º en 1977. La cual fue antecedida en 1976 por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como una nueva base jurídica que pretendió el cumplimiento de los siguientes propósitos:*

- a) Simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas,*
- b) Evitar duplicaciones,*
- c) Regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible desde el punto de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento tanto de la administración pública centralizada como paraestatal,*
- d) Racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones,*
- e) Instituir el sistema mediante el cual el gasto público se presupuestara con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y propiciar la oportuna evaluación de resultados,*
- f) Promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales,*
- g) Permitir al titular del Ejecutivo convocar a reuniones de secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo por sectores, para definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal,*
- h) Establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática,*
- i) Adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la administración pública federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del presidente de la República.³*

³ MORENO RODRÍGUEZ Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Estudios Doctrinales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, p. 171.

A pesar de esta lista de buenos deseos, como bien apunta José Manuel Villalpando en forma crítica *“con el populismo, a partir de 1970, la economía mexicana se desintegró, por el mesianismo de los presidentes mexicanos, las políticas para atender a las “grandes mayorías” y depender de las exportaciones petroleras. Se generó una gran inflación por el aumento descontrolado del circulante, la creación de empresas del estado y el incremento del aparato burocrático, estimulándose el gasto público sin medida, se desalentó la inversión extranjera y se promovió un ambiente “tercermundista”, cuyo resultado fue la pérdida del valor adquisitivo de los salarios, la pauperización de la clase media y la pérdida de confianza en las instituciones y en los políticos, cuya nota más conocida fue su rapacidad y corrupción; la pretensión tímida de una era liberal en México continúa hasta la fecha, sin dar mejores resultados que las anteriores”*.⁴

No obstante por la presión social y como paliativo contra actos corruptos, *“el 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de septiembre de 1979, conocida como la “Ley López Portillo”. La cual definía el sistema de responsabilidades al decir: Los funcionarios y empleados de la federación y del distrito Federal son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en términos de ley; para seguir conservando una naturaleza eminentemente penal”*.⁵

“Más tarde, el 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales dieron pie a un régimen disciplinario especial, inserto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a su vez se publicó el 31 de diciembre de ese mismo año. Su mérito fue delimitar los distintos tipos de responsabilidad en que podía incurrir un servidor

⁴ VILLALPANDO José Manuel, La miseria de las naciones, Ensayos de historia económica de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México 2012, p.16.

público, separando la responsabilidad política de la penal y civil, e introduciendo un nuevo tipo de responsabilidad administrativa; asimismo se empleó el término “servidor público” como un vocablo general para comprender a cualquier individuo y eliminar los términos “funcionario y alto funcionario”.⁶

La exposición de motivos de esta reforma establecía: “La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión”. Además se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual estuvo vigente hasta 1994, aunque esto fue un logro enorme, es vejatorio reconocer que México haya tardado más de 300 años en crear un área responsable de combate a la corrupción, la cual después daría paso a la Secretaría de la función Pública”.⁷

Si bien fue un avance, es claro que los ocupantes del poder público desde hace más de un siglo mantienen una moral a conveniencia, al iniciar el sexenio el orgullo nacionalista y la simulada idea de que se obtiene el triunfo por mérito propio hacen que la campaña anticorrupción abandere cada discurso, con la promesa de que no habrá un mal uso del poder y que el pueblo es primero, pero al avanzar el sexenio la corrupción va en aumento, mientras que la campaña anticorrupción desciende o incluso queda en el olvido; en esta parte la reflexión cambia y se afirma que la corrupción es un mal difícil de eliminar, pero que seguramente quien llegue al poder trabajará con ahínco para erradicarla por el bien del país.

Tales ocurrencias sin duda representan un mal uso del presidencialismo, al cual se le convirtió en una institución permisora a la figura en el poder de un mando prácticamente ilimitado, que sobrepasaba las facultades concedidas por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disfrazando a la

⁶ EVIA LOYA Romeo Arturo, El marco normativo del combate a la corrupción, Porrúa, México, 2007, p. 69.

EVIA LOYA Romeo Arturo, *Op. Cit, Supra*.

corrupción con el nombre de democracia, lo que autorizó de forma increíble a un solo partido político para arrasarse en múltiples elecciones.

Desde luego pasaron muchos años antes de que el Partido Revolucionario Institucional reconociera sus derrotas y la forma en que obtuvo sus “victorias” pues aunque en apariencia era el partido más fuerte, su débil legitimidad le obligó a usar incluso la fuerza para mantenerse en el poder. Siendo hasta 1989 cuando un partido de oposición gana una gubernatura, y hasta 1997 el instituto político invencible deja de tener la mayoría en el congreso, este fue un gran golpe para el Revolucionario Institucional, cuyo poder fue mermando, hasta que finalmente en el año 2000 pierde la elección presidencial, contra el Partido Acción Nacional.

Obtenido este resultado, se creyó que con la alternancia en el poder surgiría un estado mexicano fuerte, sin embargo el nuevo ejecutivo y su gabinete cometieron errores que lo hicieron más débil, tanto en su política interior como exterior; se frenó la democracia y ejercieron las mismas prácticas de los anteriores gobiernos, se sosegó a algunos opositores, dándoles la oportunidad de beneficiarse mediante prácticas de corrupción, justificándose como lo hiciera Porfirio Díaz al decir que estas acciones atraen la cohesión en los equipos de gobierno, lo cual era conveniente debido a que si bien el Partido Revolucionario Institucional no era el vencedor, continuaba teniendo un gran peso en el Congreso de la Unión.

De forma paralela, para congeniarse con la sociedad y atender el clamor sobre transparencia gubernamental, en el año 2001 se formó un grupo de trabajo intersecretarial con la participación de las secretarías, de Gobernación, de la Contraloría, de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del ejecutivo Federal, quienes realizaron una investigación a través de Derecho Comparado, con la finalidad de implementar acciones para mejorar el servicio público mexicano. Surgieron entonces como resultado de esta reunión y del trabajo legislativo en el año 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y en el año 2003 su respectivo Reglamento.⁸

⁸ LÓPEZ AYLLÓN Sergio, Comentario a la Iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada por el ejecutivo Federal al congreso de la Unión, Cuestiones Constitucionales, número 7, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003. p. 3.

Pero el cambio no se dio y una vez más el presidente, no aplicó su poder en beneficio de todo el país, pues tanto en cuestiones políticas como económicas su actuar se centró en la entidad federativa en la que vivió hasta antes de ser candidato; el contrapeso en el sistema no fue lo que se esperaba, y aunque ciertas decisiones fueron cuestionadas finalmente se acataron. El problema no fue solo que tales decisiones se tomaran por el presidente, sino que nadie podía rectificarlas más que él, pero esto fue poco posible debido a que no existió un mecanismo para corregir los errores existentes en las políticas públicas generadas en su sexenio, peor aún se crearon programas que llevaron al endeudamiento excesivo y por lo tanto la economía mexicana se deterioró de manera progresiva.

Posteriormente en la elección de 2006 a la ciudadanía se le presentaron tres candidatos con proyectos al parecer distintos, en un ambiente de cambio, sin obligación de aceptar una propuesta oficial, incluso fue sabido que desde 2004 Felipe Calderón, inició su precampaña pese a no contar con la aceptación de Vicente Fox. Sin embargo si lo apoyó para eliminar como candidato a Andrés Manuel López Obrador con diferentes acciones, en las que por supuesto hubo mal uso del poder, hasta que Felipe Calderón obtuvo el triunfo, por lo que la transición que se creyó democrática se desvirtuó al punto que en el año 2012 el viejo partido autoritario pudo recuperar la presidencia.⁹

Tal recuperación ocurrió con Enrique Peña Nieto, el cual comenzó su sexenio con el denominado Pacto por México, que de momento logró poner de acuerdo a las tres principales fuerzas políticas del país, Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, para aprobar las pretenciosas reformas estructurales, en diversas materias, las cuales fueron principalmente: Energética, educativa, político–electoral, en telecomunicaciones, financiera, hacendaria y laboral.

La justificación inserta en el discurso del presidente Peña y sus aliados fue que las reformas implantadas en cambios legales resolverían los problemas centrales de México. Las modificaciones al marco normativo le dieron al nuevo ejecutivo fama, incluso la revista Time exageradamente lo reconoció como “el salvador” del país. Sin embargo México vive una fuerte crisis y se enfrenta gracias a la corrupción con enormes problemas, uno de ellos es la infiltración de la delincuencia organizada en los tres ámbitos de gobierno, otro la incapacidad del sistema de justicia para procesar muchos casos, lo cual es también reflejo de altos y preocupantes niveles de corrupción, peor aún de altos niveles de impunidad,

⁹ MEYER Lorenzo, Felipe Calderón o El Infortunio de Una Transición. Foro Internacional, vol. LV, núm. 1, El Colegio de México, A.C., Distrito Federal, México, enero-marzo, 2015, p. 19.

además de una grave crisis de derechos humanos.¹⁰ Una milenaria tradición de autoritarismo y liderazgo unipersonal ha hecho arduo el funcionamiento del derecho moderno en México. Sólo unos cuantos iniciados saben lo que significan las garantías constitucionales, la división de poderes, el federalismo o la república representativa; de los que saben cómo funcionan esos principios, son pocos los que creen que sirvan para México, sobre todo cuando contemplan que la única verdad acerca del poder y de la autoridad está en una persona o en un grupo de personas.¹¹

I.2. El Estado Mexicano

Aunque el fenómeno de la corrupción es un mal extendido a nivel mundial, para examinar de forma puntual el conflicto que representa, se toma como base un solo país, siendo este México, por lo cual en el desarrollo de esta idea habrá de centrarse la atención en las partes que lo forman como estado y que han influido para su consolidación como uno de los territorios más afanosos en esta práctica; y aunque existe una multitud de opiniones sobre lo que es el estado, empero es de considerar lo establecido por el jurista mexicano Rafael Rojina Villegas, quien lo define *“como una persona jurídica con poder soberano, constituida por una colectividad humana determinada territorialmente, cuyo fin, es la creación y aplicación del derecho al cual se encuentra sometida. En tanto que en la opinión del docto Mario De la Cueva, el estado no es el territorio, sino que sólo lo supone, ni tampoco puramente la comunidad ni el gobierno, sino que parece como la unidad o la personalización de la comunidad organizada en un territorio”*.¹²

Para Andrés Serra Rojas, *“el Estado como objeto de conocimiento, obliga a deslindar dos campos para clasificar su acción: Primero en su carácter de gobierno.- El de su constitución social o estructura autónoma. Segundo en su carácter de administrador: El de las normas jurídicas que lo regulan. En estas consideraciones hay un hecho evidente que sirve como punto de partida: Dentro*

¹⁰ ROCHA QUINTERO Jorge E., En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber, Revista Análisis plural, Publicaciones ITESO, México, 2016, p.1.

¹¹ CARBONELL Y SÁNCHEZ Miguel, CÓRDOVA VIANELLO Lorenzo, GUTIÉRREZ RIVAS Rodrigo, BOLAÑOS GUERRA Bernardo, PELÁEZ FURRUSCA Mercedes, SILVA RAMO Alberto, Ensayos sobre presidencialismo mexicano, México 1994, p. 94.

¹² BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1984, p. 235.

*de la actividad social hay una actividad política que es la creadora del ordenamiento jurídico”.*¹³

Son concordantes estos puntos de vista con el artículo 40 constitucional, el cual establece que México es un estado con forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal, asumiendo como premisa central que el cargo de jefe de estado no es vitalicio, sino de renovación cíclica, a través de una consulta de la voluntad popular. Convertido el estado en creador del derecho y poderdante de sujetos especializados para su aplicación de forma monopólica mediante el poder político, con el fin de tener efectividad dentro de un territorio bien delimitado y totalizador, porque todas las relaciones de los hombres dentro de él, le interesan.

Esta visión federalista del estado mexicano ha tenido impacto sobre todos los órdenes de la vida institucional del país a lo largo de su historia, siendo algunos elementos de esta conformación los que han complicado erradicar la corrupción, por un lado la centralización de funciones federales, por otro, la concurrencia y la falta de delimitación clara de actividades del gobierno federal y de los gobiernos de las entidades federativas, con lo que se crean serios problemas, mismos que son resueltos mediante dádivas, tráfico de influencias, sobornos y todo tipo de prácticas viciadas; sobre todo desde 1917, pues fue en la Constitución Federal promulgada ese año donde se plasmaron los principales rasgos de federalismo en el país.

Situación continuada por años ya que a pesar de una leve mejora en la coordinación del gobierno federal con las entidades federativas, se opera un complejo e inequitativo sistema basado en disposiciones, muchas veces contradictorias. Y aunque se ha trabajado desde la década de los sesentas en un sistema de distribución de competencias dentro del sistema federal mexicano, con una base constitucional, la misma Constitución en ocasiones no establece una

¹³ SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, Octava edición, México, 1997, p. 25.

delimitación clara y precisa, que permite por abuso de poder la evasión de responsabilidades.

Sin duda es un serio problema, porque la coordinación entre los niveles de gobierno en México soporta la asignación de potestades constituye la base del sistema nacional, debiendo respaldarse con la creación de acuerdos y la reciprocidad de diversas áreas que conforman la federación; aunque no puede hablarse de buscar la perfección, ya que dirigir un sistema que sea respetado por los ciudadanos y mayormente por los servidores públicos no es una tarea sencilla, menos cuando quienes conforman los citados niveles gubernamentales, van más allá de lo que por ley les corresponde, dejando de lado reglas de colaboración administrativa, de organización y funcionamiento, para incurrir en actos de corrupción.

Actos ilícitos que abundan, y alejan al país de conformarse como un verdadero estado, sobre todo si se le trata de encuadrar en la idea emitida por el jurista Paolo Grossi, el cual indica que *“la noción de este no implica referirse solamente a una envoltura terminológica, sino a un sujeto político, a una presencia político-jurídica, un esquema de ordenación específico e inequívoco, una realidad rigurosamente unitaria, donde unidad significa, a nivel material, la efectividad de poder sobre un territorio garantizada por un aparato centrípeto de organización y coacción, y a nivel sicológico, una voluntad totalitaria tendente a absorber y a apropiarse de cualquier manifestación, al menos intersubjetiva, que se verifique en dicho territorio. Un macrocosmos unitario que se va configurando como una estructura global, provisto de voluntad omnicomprendensiva. El Estado, es decir, un sujeto político fuerte, la encarnación histórica de un poder político perfectamente acabado”*.¹⁴

¹⁴ GROSSI Paolo, Derecho, Sociedad, Estado, Escuela Libre de Derecho, El Colegio de Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2004, p.18.

En este momento colocar al Estado mexicano dentro de esta concepción resulta complejo cuando el análisis versa en el mal uso del poder público, mostrando al ente nacional como una aspiración no acabada de poder democrático, en el cual no hay garantía de respeto a los derechos mínimos para sus ciudadanos, menos el cuidado de otras prerrogativas. Por ende la imagen de esta nación es la de vulnerabilidad debido a que las principales deliberaciones políticas son realizadas por representantes que en su mayoría se han valido de artilugios para obtener el lugar que tienen; cabe decir que a su vez la población participa convenientemente de estas pericias políticas, bajo el principio de un beneficio particular inmediato frente a la poca probabilidad de obtener uno de tipo colectivo a largo plazo.

Y si bien es verdad que materializar un estado democrático resulta de tipo ideal, lo es aún más cuando los órganos de poder participan de conductas ilícitas desde hace siglos en México, porque debe entenderse que este no es un mal reciente, pero porqué ha sido tan arduo erradicarlo en México si se cuenta desde hace tiempo con diversos órganos de control, se debe en gran parte a que las leyes fundamentales, a pesar de realizarse por representantes de la ciudadanía establecen no lo que los gobernados necesitan sino lo que están obligados a hacer o evitar, y aunque son planteadas también para obligar a los gobernantes a cumplirlas se tiene que estas no se aplican con igualdad debido a la corrupción y el tráfico de influencias.

De tal forma que el estado mexicano es simplemente un ente ficticio que cuenta con una serie de ordenamientos principales y secundarios teóricos, los cuales reconocen los derechos básicos establecidos constitucionalmente, no obstante parecen una utopía y es poco probable que se hagan descender la democracia y la justicia desde el pedestal constitucional en que se encuentran, a la realidad terrenal donde chocan fuertes intereses de varios grupos y personas, estos últimos han hecho más complicadas las vías a seguir, pues para su beneficio es mejor contar con una nación frágil, vulnerable y corrupta.

Posición en la que innegablemente se ha colocado México, a través de sus servidores públicos, quienes con actos de corrupción atacaron y atacan su supervivencia como estado y peor aún como estado democrático, ocasionando una larga crisis de afectación a sus estructuras políticas, sociales, económicas y jurídicas. Sin que pueda darse de verdad una etapa de transición, pues este ente ficticio ha sido incapaz de responder satisfactoriamente aún con su gran cantidad de instituciones, a los requerimientos de la sociedad que lo integra, y no ha podido ni querido instrumentar mecanismos que permitan escuchar a sus ciudadanos; contrario a ello, los creadores de la norma, así como las instancias juzgadoras y ejecutoras en el país pretenden transformar a los subordinados, antes que cambiar las dañinas prácticas que ellos realizan para obtener beneficios.¹⁵

Debido a estas carencias jurídicas, políticas y sobre todo de ética, el estado ha agotado la credibilidad del pueblo mexicano en expresiones como “soberanía popular”, “representación política”, “separación de poderes”, “derechos humanos”, “estado de Derecho”, “coadyuvancia”, “tejido social” y la más reciente “reingeniería”; lo cual no significa que sean inservibles, pero su utilidad es fugaz, ya que aplica solo como relleno en el discurso, más no es aceptada por la sociedad civil a la que se dirige, al ser esta quien resiente de forma directa las desigualdades e injusticias sin importar los múltiples términos en que se le ofrezcan tan ostentosas palabras.

Por este motivo puede afirmarse que el estado mexicano pretende envolver a la ciudadanía en términos poco entendibles, al convenirle que esta no comprenda las consecuencias de las transformaciones que han sufrido las leyes; creando un estado "diabólico" propio del modelo neoliberal aplicado de modo equívoco contra la mayoría, bajo el falso razonamiento de acabar con los obstáculos al desarrollo.

De igual forma puede asegurarse que los principios bajo los que actualmente se rige el multicitado estado mexicano son los siguientes:

- a) La iniciativa individual o privatización es necesaria porque transfiere una mayor participación a la sociedad civil en el desarrollo social;*
- b) Las funciones estatales relacionadas con el interés público, como la cultura, la tecnología, la salud y la educación deben quedar en la iniciativa privada para una mayor rentabilidad,*
- c) La democracia es deseable, siempre y cuando sea de una naturaleza restringida que permita el libre funcionamiento del sistema,*

¹⁵ TÓRRE Felipe, ROJAS Agustín, Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos, Revista Problemas del Desarrollo, 182 (46), julio-septiembre 2015, p. 43.

d) Una economía de mercado junto con la privatización constituyen la orientación estratégica del proceso de recuperación económica.¹⁶

Al ser partícipe de esta visión, México protege con firmeza el principio de propiedad privada, genera una gran desproporcionalidad económica, no presta servicios de calidad a la clase media y baja, es indiferente a la justicia social, no es capaz de disciplinar a las élites inmersas en el poder, no procura la equidad, ni consiente el surgimiento de movimientos autónomos, no respeta los derechos fundamentales, no es una organización democrática del poder público, no pugna por una efectiva supremacía de la Constitución, no admite que se supere la democracia puramente representativa, ni combate de forma efectiva la corrupción, al no ser garante de la transparencia y rendición de cuentas.

Otra cosa que agrava el contexto, es que en este país no solo es el Presidente de la República, el Congreso de la Unión, la Suprema Corte y en los Estados los gobernadores, los diputados locales, el poder judicial y algunos órganos constitucionales autónomos, quienes gobiernan, aplican o ejecutan las leyes, además de ellos existen poderes fácticos, con grandes intereses económicos y poder mediático, lo que se llamaba antes, factores reales de poder, los cuales constriñen a los gobernantes a evitar vínculos con los gobernados y evadir la rendición de cuentas.¹⁷

Lógico es que haya desconfianza hacia la figura del estado nacional, por la intervención de tales factores, pero sobre todo porque esto origina el palpable alejamiento de las clases poderosas del país como son los partidos políticos, los legisladores, los representantes populares y el poder judicial con los ciudadanos, esa separación trae consigo una nula democracia participativa, poca transparencia, escasa rendición de cuentas y un limitado derecho de acceso a la información; negligencias que tienen un efecto nocivo en México ya que a su vez no se respeta la Supremacía de la Constitución, siendo esta un mero documento oficial que puede ser manejado al antojo y capricho de quien lo requiera, aun ante los tribunales.

¹⁶ TICKNER Arlene B. y MEJÍA QUINTANA Óscar, Hacia una teoría del Estado democrático en América Latina, revista Colombia Internacional No. 16, Universidad de los Andes, EISSN 1960-6004/ISSN 0121-5612, (México, 2008), p. 1.

¹⁷ ACEVES GONZÁLEZ Francisco, Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, núm. 217, enero-abril de 2013, p. 269.

Por consiguiente, es en realidad el estado mexicano un ente manipulador de la Constitución, la cual no es bien invocada, ni bien conocida, ni siquiera bien interpretada por las autoridades, alterándose sus límites y sus alcances, utilizada más bien como estandarte en los discursos, al inaugurar obras públicas, seminarios o congresos, o campañas políticas, ello es grave porque se usa para beneficio de quien tiene interés en la vida política, pero poco tiene que ver con la realidad.

Ahora bien, al tomar en cuenta las inconsistencias formuladas, y cuestionarse ¿por qué en el estado mexicano existen niveles tan altos de corrupción?, la respuesta es en buena medida porque los mecanismos de rendición de cuentas son inexistentes, el tema de la transparencia y del acceso a la información pública poco se ha observado y la corrupción se encuentra enraizada en cada espacio sin distinción.

México se derrumba ante la inseguridad, que genera más crímenes que respuestas, el sistema en su totalidad es arcaico, el régimen caduco lleva a saqueos angustiosos de los hambrientos de poder, envenenados con políticas tradicionales que ponen en duda la vaga idea del poder, y permiten intuir la extinción del Estado; por supuesto que sus arraigados histriones se oponen con los referentes firmes de la corrupción, envueltos en carencias inamovibles, aunque temerosos porque la sociedad crédula, ya no existe, los ciudadanos ya no creen en la salvación por los políticos, ni tienen fe en la burocracia. Contrario a tiempos pasados, hoy nada es estable ni permanente en el estado, el cual no puede normar a esta sociedad cambiante y escéptica, anclada en vertiginosos procesos no tradicionales, donde se inventan cada día nuevas realidades, nuevos ídolos, nuevos dioses y se contradicen cada instante hasta los más sagrados preceptos.¹⁸

Entre el estado mexicano y sus ciudadanos hay distancias insalvables, que lo conducen cada vez más a su ruina, surgen graves problemas y nuevos miedos, ante una sociedad desenfrenada, sobre la que absurdamente se quieren imponer viejas teorías, como si nada hubiera ocurrido en los últimos sesenta años, como si el mundo fuese el mismo desde entonces, dándose un desencuentro evidente entre la sociedad que va por su lado acelerada y el estado que no acaba de emprender su tarea, porque sus estructuras más que efectivas son políticas,

¹⁸ MÁRQUEZ COVARRUBIAS Humberto, DELGADO WISE Raúl, GARCÍA ZAMORA Rodolfo, Violencia e inseguridad en México: necesidad de un parteaguas civilizatorio, estudios críticos del desarrollo, vol. II, no. 2, primer semestre de 2012, p. 167.

además porque los tribunales y la coacción estatal, han sido superadas por serias prácticas corruptas.

El viejo ensalzamiento del país ya no es útil para entender la crisis, sobre todo porque muchos actos de poder son erráticos, y sus representantes solo usan las facultades que les fueron conferidas para lo que les conviene, sin realizar de verdad su trabajo; el problema es trascendental, porque se acrecienta la sensación de que el estado es un sistema inútil en términos de seguridad y legalidad, consumido entre la corrupción; incluso los actos que antes eran naturales y lógicos como la denuncia, ahora aparecen trámites inútiles. Lo peor es que, en lugar de repensar al Estado por quienes lo dirigen y asumir su ineficacia estructural, la respuesta ha sido aplicar forzosamente a los súbditos viejas ideologías que deben acatar sin oponerse. Como bien lo dice Mariano Grondona en su obra “La corrupción”:

...el “estado de corrupción”, existe cuando los actos de corrupción se han vuelto tan habituales que se convierten en sistema. En el acto de corrupción se desnaturaliza la acción, pero en el estado de corrupción se desnaturaliza el sujeto de la acción, que en este caso es el Estado, cuya finalidad -servir al bien común- se desvirtúa, transformándose en el provecho de unos pocos. Cabe preguntarse qué factores conducen a la desnaturalización del Estado. Creo yo que los principales son dos: el economicismo y la tentación del poder absoluto. La corrupción es posible, en efecto, cuando el dinero ocupa una encumbrada posición en la tabla de valores de una comunidad, y lo cierto es que así parecen estar hoy las cosas en la mayoría de las sociedades conocidas. Lo habitual es que un funcionario viole sus deberes de lealtad al pueblo no porque le prometan un puesto más alto, o por alguna otra condición que no sea económica, sino porque hay dinero de por medio. Decía Aristóteles que el amor desordenado del dinero hace a veces, por ejemplo, que el médico no atienda a los enfermos para curarlos sino para cobrar. Nuevamente advertimos que el concepto de “corrupción” equivale al de “desnaturalización”. El dinero aparece como objetivo final y actividades cuyo fin es el servicio a otros aparecen vaciadas de sentido, a menos que se las recompense económicamente.¹⁹

I.3. Los Servidores Públicos

A pesar de que las leyes y las instituciones mexicanas buscan igualdad, lo cierto es que no todas las personas pueden ser tratadas del mismo modo, existen individuos que por la naturaleza de sus funciones merecen un trato específico e

¹⁹ GRONDONA Mariano, La corrupción, Editorial Planeta, Argentina 1993, p. 5.

incluso deben ser regidos, observados y sancionados por leyes diferenciadas que busquen eliminar prácticas nocivas en los niveles de gobierno dentro de los que estas se desempeñan, por la importancia que revisten debido a los cargos que tienen dentro de la administración pública merecen el análisis subsecuente.

Servidor público es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral que se da directamente entre él y un órgano, es “toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento o por figurar en las nóminas de los trabajadores temporales, para atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas que le son legalmente asignadas. El concepto de servidor público –más que el de trabajador, empleado o funcionario– cobró relevancia a partir de 1982, cuando fue reformado el Título Cuarto de la Constitución Política y se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sustituida luego en el plano federal por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (sólo para responsabilidad administrativa y de registro patrimonial).²⁰

La razón para reformar, el Título Cuarto de la Constitución Federal, y pasar de “responsabilidades de los funcionarios públicos”, a “responsabilidades de los servidores públicos”, fue la obligación ineludible del estado para prevenir y sancionar la corrupción, de igual manera obligar al servidor público a entender la naturaleza del servicio que debía brindar a la sociedad, alejando la arbitrariedad en su actuar, el cual debía prestarse atendiendo a los valores y principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en sus funciones, sin importar la jerarquía, rango o lugar del empleo, cargo o comisión.

Sin duda este fue un gran logro, pero solo en materia semántica y gramatical, pues al hacerse hincapié en valores plasmados dentro del texto constitucional se pensó que habría mayor claridad en la forma como los servidores públicos debían actuar, cosa que no fue así y aunque se les detallaron deberes genéricos y específicos, poca fue la aproximación a un concepto positivo del servicio público.

En la actualidad y por lo que ve a este apartado, se tiene que “*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 en su artículo 108 constitucional, establece:*

²⁰ GARCÍA RAMÍREZ Sergio y URIBE VARGAS Erika, Derechos de los Servidores Públicos, Universidad Nacional autónoma de México, 2014, p. 35

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

De manera específica se tiene que los representantes de elección popular considerados servidores públicos son los Diputados Federales, Senadores y Presidente de la República a nivel federal; asimismo, los Gobernadores de los Estados y los representantes en las legislaturas estatales a nivel local.

Por lo que ve al poder Judicial Federal, se integra con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. A su vez el Poder Judicial de los estados según el artículo 116 constitucional, fracción III se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas, haciendo alusión a magistrados y jueces, aunque estas dos importantes figuras son solo un segmento de la gran gama de servidores que participan en cada una de las citadas dependencias, en la tarea de impartir justicia.

Respecto a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal tanto centralizada como paraestatal se tiene que estos participan directamente en los negocios del orden administrativo de la Federación y estarán a cargo de las Secretarías de Estado y entidades paraestatales con la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, poniendo especial atención en la figura del Consejero Jurídico del Gobierno. La administración paraestatal abarca organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos”.

Especificar cuáles son los cargos que implican una responsabilidad posible de ser sancionada dentro del sistema Nacional Anticorrupción, es importante en el camino a la certidumbre y legitimación del mismo, así como en la búsqueda de una verdadera organización democrática, pues al saber los ciudadanos, quiénes habrán de responder debido a su encomienda conforme a la leyes en la materia, evita la especulación, la obscuridad y la interpretación a conveniencia que tanto ha perjudicado a la sociedad mexicana.

Se contempla en iguales circunstancias a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, la Administración Pública Federal y a los servidores públicos de organismos a los que la Constitución confiere autonomía, que son los siguientes:

- 1. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*
- 2. Instituto Nacional de Estadística y Geografía*
- 3. Instituto Nacional Electoral*

4. *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*
5. *Banco de México*
6. *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*
7. *Comisión Federal de Competencia Económica*
8. *Instituto Federal de Telecomunicaciones*

A nivel estatal, adquieren la calidad de servidores públicos, de acuerdo con el citado artículo 108 constitucional, los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia y miembros de los consejos de la Judicatura locales.²¹

Hasta aquí se ha hecho referencia a los servidores públicos que menciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son contemplados para efectos de responsabilidad y organización de los Poderes Federales y Locales. Pero *“existen diversas leyes que regulan el desempeño de categorías específicas de otros, un ejemplo es la Ley Reglamentaria del Artículo 123, Apartado B), fracción XIII, que para efectos laborales, confiere la calidad de servidores públicos a quienes desarrollan funciones específicas, como son:*

1. *Militares*
2. *Marinos*
3. *Personal del servicio exterior*
4. *Agentes del Ministerio Público*
5. *Peritos*
6. *Miembros de las instituciones policiales*

Como se observa, hay servidores públicos con funciones concretas al ser parte de ciertas dependencias, siendo ellas el Servicio Exterior, integrado por el Cuerpo Diplomático-Consular, las Instituciones Armadas de la Unión, incluidos el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México así como los Servicios de prevención y procuración de justicia, con instituciones policiales y de procuración de justicia.

Además la condición de servidor público admite clasificaciones de distinta naturaleza, por la temporalidad del nombramiento, la cual puede ser de forma definitiva, interina, provisional, por tiempo fijo y por obra determinada. Pudiendo ser también clasificados los trabajadores de los Poderes de la Unión como de confianza, y los demás, estos últimos son aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios. En razón de lo anterior puede deducirse una clasificación global, que debe incluir cuatro tipos de trabajadores:

- a) *De confianza*
- b) *De base*

²¹ MARTÍNEZ ROBLEDOS Marybel, Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?, El Cotidiano 190, marzo-abril, 2015, p. 125.

- c) *Eventuales, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada, y*
- d) *Por honorarios.*²²

Más que meras descripciones operativas con un enfoque de recursos humanos, la trascendencia de las clasificaciones citadas es que determinan una valoración de los cargos a desempeñar, e imponen que se designen a las personas idóneas para ocuparlos, lo que implica exigir en ellas una formación específica, conocimiento, experiencia pero sobre todo ética, rectitud y una vocación absoluta de servicio a la sociedad que satisfaga el interés superior de las necesidades colectivas por encima de sus intereses personales. Una de las categorías que forma parte importante en este apartado, es la formada por los siguientes trabajadores:

TRABAJADORES DE CONFIANZA. *El artículo 123, inciso B), fracción XIV de la Constitución, señala que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. A su vez la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5, considera en esta categoría a los siguientes sujetos:*

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y entidades comprendidas en el régimen del artículo 123 Constitucional apartado “B”, que desempeñan funciones conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley y sean de:

a). Dirección: Por sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión de mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b). Inspección, vigilancia y fiscalización: Exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c). Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. Personal de apoyo queda excluido.

d). Auditoría: A nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e). Control directo de adquisiciones: Cuando tengan representación de la dependencia o entidad que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre adquisiciones y compras,

²² VARGAS MORGADO, Jorge, Servidores excluidos del apartado B del artículo 123 constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p.750.

así como personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f). En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g). Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h). Asesoría o Consultoría, sólo si se da a los servicios públicos superiores, Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i). Personal adscrito presupuestalmente a Secretarías particulares o Ayudantías.

j). Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k). Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l). Agentes de las Policías Judiciales y miembros de las Policías Preventivas. Se consideran de base todas las categorías que con esa clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública. La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

Este orden hace notorio, que el soporte organizacional de la administración pública, implica una gran variedad en las funciones a realizar e igualmente en las personas que las llevan a cabo, por lo tanto es forzoso plantear claramente el marco de sus atribuciones y obligaciones tomando como base el nombramiento, el área de adscripción, el lugar que ocupan jerárquicamente, las condiciones a las que han de someterse y la naturaleza e importancia de su encomienda, esta acotación no es un perjuicio ya que también permite a quienes se contemplan en tales aparatados obtener los derechos y prerrogativas inherentes a su función.

Aunado a los ya descritos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, *considera Trabajadores de Confianza en el Poder Legislativo a:*

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace,

Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

a) Dirección, por sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le den la representatividad e impliquen poder de decisión en el ejercicio del mando.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: Los considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, y personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñen tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: Cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Organizar al cúmulo de trabajadores de acuerdo a la actividad que ejercen, es sin duda benéfico, ya que entre más específica sea su área, más se fije la especialización y colaboración de su fuerza laboral, más óptimos serán los resultados; debe hacerse hincapié en ello debido a que en gran parte, el éxito del sistema Nacional Anticorrupción en México se logrará si tanto los servidores

públicos como la sociedad en general tienen claro el rol que les corresponde y se plantean como objetivo en sus respectivas tareas simplificar un estado con un sistema de gobierno por demás complejo.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos *dispone que son trabajadores de confianza, por lo que respecta a la Cámara de Diputados, los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de carrera; y por lo que toca a la de Senadores, los miembros del servicio civil de carrera, genéricamente.* Los trabajadores mencionados con antelación también se contemplan como de confianza debido a las funciones que realizan, sin duda su encargo no es mínimo ya que está sometido a funciones con regulación especial que los supeditan a un panorama cerrado de tareas y derechos.

En lo que concierne al Poder Judicial según su propia Ley Orgánica en el artículo 180 entran en la categoría de Trabajadores de Confianza:

Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Secretarios del Tribunal Pleno y Salas, y particularmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretario general de acuerdos, subsecretario general de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, secretarios y subsecretarios de Sala, secretarios auxiliares de acuerdos, actuarios, la persona o personas designadas por su Presidente para auxiliarlo en las funciones administrativas, el Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis, directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento, personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, y todos los que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

También secretarios ejecutivos, secretarios de comisiones, secretarios técnicos, titulares de los órganos, coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores públicos, asesores jurídicos y personal técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

No solo los derechos y obligaciones atribuibles a este grupo de trabajadores son delimitados por la naturaleza e importancia de los servicios que prestan, también sus condiciones, las cuales les permiten un trato diferenciado con otros debido al grado de compromiso que poseen. El darles un lugar especial en este capítulo

atiende a que en sus manos se encuentra el rumbo de la administración pública y por ende forman parte fundamental en la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, además de que serán objeto directo en materia de responsabilidad.

A este respecto debe recalcar que para delimitar derechos y responsabilidades de un servidor público acorde a lo establecido en el artículo 9o de la Ley Federal del Trabajo, *“debe observarse en su nombramiento su categoría, en caso de no tenerlo, se entenderá que es un trabajador de base, debiendo recordarse que la condición de trabajador de confianza no solo deriva del señalamiento que en la ley se haga sobre este particular, sino de las funciones que aquél desempeña: Dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento”*.

Ahora bien, deben tomarse en cuenta otras categorías, la primera de ellas se refiere a los trabajadores que desempeñan una actividad normal y cotidiana dentro de los órganos gubernamentales, los cuales a diferencia de las anteriores tienen el derecho reconocido de formar sindicatos, así como a no ser desplazados en sus funciones por otros trabajadores y se denominan:

TRABAJADORES DE BASE. En el artículo 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, *a ellos se les suele denominar empleados, y por exclusión, son todos los servidores públicos no incluidos en la categoría de confianza que ya fue formulada. Son inamovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, es decir, sólo podrán ser removidos cuando incurran en alguna de las causas de terminación de la relación laboral y previa intervención del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. También son trabajadores de base, según disposición expresa, los Secretarios de Acuerdos,*

Actuarios y personal administrativo del propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El cumplir con un servicio que constituye una necesidad permanente dentro de la administración pública y el saberse protegidos por un sindicato, puede provocar que este tipo de trabajadores incurra con mayor incidencia en la comisión de actos corruptos, lo cual guarda una relación directa con el número de personas que se encuentran en este supuesto, debido a que por lo general son mayoría en cualquier dependencia, no puede decirse que la totalidad de trabajadores de base los cometen, sin embargo en muchos casos aprovechan la privilegiada situación en la que se encuentran en comparación con otras personas.

TRABAJADORES EVENTUALES, PROVISIONALES, POR TIEMPO FIJO O POR OBRA DETERMINADA. *Este tipo de empleados públicos adquiere relevancia en razón de la naturaleza del trabajo que desempeñan, y se consideran como “aquéllos que tenga una relación de trabajo para obra determinada o por tiempo determinado en los términos de la Ley Federal del Trabajo, la cual resulta de aplicación supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.*

Se consideran trabajos provisionales, en virtud de que la propia eventualidad en el empleo conduce a sostener que no existe certeza de que el trabajador necesariamente deba ser contratado nuevamente, en la administración pública se utilizan cada vez más contrataciones temporales para la atención inmediata de servicios públicos que así lo requieren. En algunos casos, los procedimientos de selección con base en las disposiciones del servicio de carrera, pueden llevar tiempo y retrasar la atención de este tipo de servicios, es por ello que se echa mano de estas figuras contractuales, que además tienen fundamento en la ley.

No debe confundirse el carácter de trabajador eventual con el de interino, este último supuesto es aplicable sólo cuando se presenten vacantes temporales que

no excedan de seis meses, y con el objeto de no mover el escalafón, se nombra al empleado interino que deba cubrir esa vacante, al tratarse de vacantes temporales, no definitivas, tampoco resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que prevé el derecho de los trabajadores a contar con una base cuando han prestado sus servicios durante seis meses sin nota desfavorable en su expediente.

La acotación de un plazo en la duración de una encomienda, no debe ser causa excluyente de responsabilidades para quien se encuentra en esos supuestos, de hecho en algunas dependencias se debe tener mayor cuidado con este tipo de trabajadores, ya que al considerar su participación momentánea incurren en actos u omisiones ilegales sustentando su actuar, precisamente en que su estancia es por excepción perdiendo la objetividad, dañando al estado y a la sociedad.

TRABAJADORES POR HONORARIOS. Es importante incorporar dentro de esta clasificación a quienes en esa forma prestan sus servicios dentro de la administración pública, ya que si bien quedan excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por disposición expresa del artículo 8º, lo cierto es que su actuar se enmarca dentro de la normatividad aplicable al servicio público.

La llegada accidental de determinadas personas al servicio público, implicará que se guíen más por criterios personales, que por lo plasmado en la norma, ante senda posibilidad existe el riesgo de que estas lleven a cabo conductas contrarias a la ley y por lo tanto deben contemplarse como capaces de responder por dichas faltas, pues estas fueron cometidas durante su encargo, por mínimo que sea el tiempo que invirtieron en ello.

Todas las personas que ocupan los cargos puntualizados tienen obligaciones y responsabilidades que les son inherentes a la situación que guardan como servidores públicos, para ellos es una obligación respetar y hacer respetar la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes y reglamentos que para la observancia de la Carta Magna se han creado, cada servidor público tiene deberes específicos que se hallan directamente vinculados con las actividades que realiza y los cuales no deben ser empañados con el oscuro fenómeno de la corrupción.

I.4. La corrupción

Los efectos negativos de enormes alcances que provocan las prácticas corruptas han sido expuestos por el creciente escrutinio público y el hartazgo social, razones por las cuales es indispensable conocer el término “corrupción” y caer en la cuenta que no solo es una palabra más, sino un tema central de estudio lleno de variantes, las cuales deben conocerse desde distintos puntos de vista, incluido el etimológico como se plantea en seguida.

El primer desafío que implica un problema es identificarlo, para con posterioridad definirlo, lo cual resulta complicado en este caso, porque de forma lamentable la corrupción incluye numerosas conductas que van desde actos casi imperceptibles hasta monumentales escándalos, originados por acuerdos clandestinos o disimulados; además porque al ser tantos actos los que encuadran en ella, es casi imposible encontrarlos tipificados en una ley.

Sin embargo es necesario para su análisis, contar con una definición, por lo cual se tomará la más aceptada por ser sencilla y precisa, siendo esta: “el abuso del poder público para beneficio privado”, en ella se recoge la esencia de la corrupción pero no el numeroso conjunto de conductas que engloba, por lo que a la hora de estar ante la autoridad judicial la interpretación de si la conducta en cuestión es o no un abuso del poder público para beneficio privado, puede ser eludida.

Como se especificó, la anterior definición es clara y sencilla, no obstante, resulta importante precisar lo siguiente: *“Corrupción” proviene del latín corruptio-onis, que*

significa “acción y efecto de corromper”, puede ser entendida también como “una alteración o vicio” o como “el vicio o abuso introducido en las cosas no materiales”, “alterar y trastocar la forma de algo”, “echar a perder, depravar, dañar, pudrir” “sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”, “pervertir o seducir a alguien”, “estragar, viciar”; en las organizaciones, especialmente las públicas, esta práctica consiste en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.²³

La corrupción sin duda es un concepto tan amplio como los males que produce, pero trasciende mayormente cuando es realizada por titulares de los cargos públicos a través de múltiples manifestaciones tales como sobornos, malversación de bienes, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, crimen organizado, lavado de dinero, manejo de activos ilícitos, entre otras. Pero, porque aparecen tantos casos de corrupción cada día en México, en primer lugar por el comportamiento de cada persona, hombre y mujer realizan actos particulares, pero son parte de varias estructuras como la familia, el espacio laboral, el ámbito social, en las cuales deciden realizar prácticas corruptas, que se van extendiendo con su ejemplo hacia esas mismas estructuras, teniendo una incidencia social negativa, pero bien recibida ante la obtención de un beneficio.

Cabe decir que la corrupción ha existido siempre, pero en la actualidad son mayores los problemas y las amenazas que conlleva, al atacar de modo franco la estabilidad y seguridad social, porque al estar infiltrada en todas las instituciones de gobierno, y si de modo inequívoco implica el abuso de poder público en beneficio propio o para otros, obliga a que quien comete un acto corrupto tenga una posición de poder y reciba un beneficio. Para efectos del análisis es importante señalar algunos tipos más importantes de corrupción, los cuales son:

Soborno. *Implica el uso inapropiado del servicio público para obtener beneficios materiales, hay un acuerdo mutuo, entre sobornado y sobornador. Hay dos tipos: Primero, el pago que se hace por recibir un servicio con diligencia y segundo al hacer un pago para*

²³ GONZÁLEZ LLACA Edmundo, La Corrupción Patología Colectiva, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 47.

cambiar una decisión, violando leyes, reglas y reglamentos.²⁴ Tal forma de corrupción encuadra en el tipo penal de cohecho, contemplado por el Código Penal Federal en el artículo 222, fracciones I y II. La fracción I dice que comete este delito el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. La fracción II dice que lo comete el que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Esta conducta como ilícito deriva de una realidad socio-jurídica común, diversa en direcciones y movimientos que se perfeccionan y adaptan de acuerdo con las personas, el tiempo y el lugar donde se aplican, tales hechos mimetizados en acciones u omisiones que generan caos a lo largo de la geografía nacional y que han creado una mentalidad peligrosa, deben ser susceptibles de castigo.

El Soborno en contratos públicos. *Ocurre cuando una dependencia del gobierno quiere contratar un bien o servicio y las empresas pagan a los responsables de la selección para asegurar el contrato, involucra un monto de dinero mucho mayor.²⁵ Esta práctica se tiene como Ejercicio abusivo de funciones en el artículo 220 fracción I, del código penal federal, y dice que comete tal delito el servidor público que por su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico con beneficios económicos propios, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad al cuarto grado, a un tercero con vínculos afectivos, económicos o dependencia administrativa directa ,socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.*

En este caso lo es una clase de soborno mayor, no solo por las enormes cantidades de dinero que están en juego, sino además por traer consigo graves problemas de inseguridad y provocar opacidad en el actuar de servidores públicos de primer nivel, convirtiéndose su erradicación en algo difícil de lograr, no obstante el que se plasme en una norma significa que hay interés por lograrlo.

Nepotismo. *No involucra directamente un pago monetario. Sino que una persona aprovecha su posición dentro de un organismo para emplear a un amigo, familiar o conocido que no tiene los méritos para el puesto o que simplemente no pasó por un proceso de selección regular; también podría estar relacionado con favores ilegales otorgados a parientes y amigos. Este tipo de corrupción tal vez sea el más difícil de identificar porque no existe una transacción monetaria.²⁶*

²⁴ DEL CASTILLO Arturo, El Soborno: Un marco conceptual para su análisis, Gestión y política pública, Volumen X, número II, p. 276.

²⁵ HALL David, Corrupción y Servicios Públicos, Internacional de Servicios Públicos, México, 2013, p. 1.

²⁶ ÁVILA Luis, Amiguismo, Favoritismo o Nepotismo Y Compliance, Legal Compliance, Integridad, Buen Gobierno, Transparencia, <http://www.legalcompliancespain.com/amiguismo-y-compliance/>, enviado el 04 de julio de 2016.

Nepotismo es un delito del ejercicio indebido de servicio público contemplado en el artículo 214, fracción I del Código Penal Federal, el cual dice que comete esta acción el servidor público que ejerza funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.

En el estado mexicano se identifica un caso de nepotismo singular, el de los llamados “aviadores”, trabajadores insertos en nómina pero que no se presentan a trabajar. Este caso es más grave, pues en los otros ejemplos de nepotismo el trabajador sí labora, mientras que en este hay únicamente una transferencia monetaria por parte del gobierno al “aviador”.²⁷ Para estos trabajadores fantasmas existe el delito de abuso de autoridad contemplado en el artículo 215, fracción X del Código Penal Federal, el cual refiere que lo cometen servidores públicos cuando en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado.

La inserción de esta y otras conductas en un apartado específico del ordenamiento jurídico, muestra al menos un avance en el desafío que tiene el sistema de justicia mexicana frente a un reto mayúsculo relacionado con la capacidad creciente de la delincuencia y su afán por ocupar espacios de poder al interior de la administración pública, el nepotismo representa además una falla onerosa para el estado basada en el sistema arcaico, obsoleto y criticado por la ciudadanía que lo padece.

Malversación de fondos y desfalco. El actor, con mecanismos fraudulentos, extrae recursos de un organismo público o privado, aquí entra fraude y robo al presupuesto, supone un sistema más elaborado y complejo, que será difícil de detectar y se denomina peculado. *El artículo 223 del Código Penal Federal, fracción I lo contempla al decir que comete este delito todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.*

La fragilidad y ambición de los servidores públicos producen fallos serios en su actuación al abrigo de la impunidad, la incertidumbre jurídica, la violación del orden general, la ausencia del estado de derecho, tratar de que la malversación y el desfalco desaparezcan es complejo pero debe lucharse en lo posible de atacarlos para reivindicar la figura del estado frente a sus gobernados.

Extorsión. *El pago es demandado por el burócrata, y es uno de los delitos más frecuentes en México, implica que el usuario es obligado a pagar un soborno. Esto indica que el extorsionador tiene una ventaja, poder de negociación. Este poder puede ser la*

²⁷ MERCADO CRUZ Eduardo, El oficio de ser maestro: Relatos y reflexiones breves, México 2007, p.42.

discrecionalidad que tiene el burócrata para otorgar el servicio.²⁸ La extorsión está contemplada en el artículo 390 y en el 218 como concusión, ambos artículos dentro del Código Penal Federal; el artículo 390 señala que comete el delito de extorsión al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial. Por su parte el artículo 218 dice que comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.

El miedo del ciudadano a enfrentarse de modo directo a cualquier proceso administrativo, cuasi jurisdiccional o jurisdiccional y sentirse inseguro de que se conduzcan de manera legal las instancias a las que acuda es legítimo, y aunque no justifica la extorsión, es comprensible que por el temor fundado a perder tiempo y dinero peor aún a represalias, prefiera negociar su falta, cayendo en un círculo vicioso, el cual con las reformas al Código Penal Federal conviene acabar o al menos reducir para dar paso a un cambio significativo en los paradigmas enraizados por una cultura opaca y desequilibrada.

La corrupción todavía es un área compleja y controvertida, que promueve la privatización de ganancias y la socialización de costos, sus víctimas son con frecuencia los pobres, los que no tienen poder y otros miembros vulnerables de la sociedad. Por ello, los actores del desarrollo tanto en lo público como en lo privado deben luchar contra ella de forma prioritaria y vincular su ataque de manera natural con otros temas de buen gobierno, tales como la promoción de la democracia, el respeto de los derechos humanos y las reformas al sector público.

Los corolarios de este fenómeno son palpables y alarmantes, según los datos señalados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el año 2015 en el estudio denominado:

Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción (9 de diciembre)”, el 50.9% de la población mexicana de 18 años y más, residente de ciudades de 100 mil habitantes y más, consideraron a la corrupción como el segundo problema más preocupante, incluso por encima de otros asuntos económicos como el desempleo o la

²⁸ RIVAS RODRÍGUEZ Francisco Javier, PÉREZ MORALES Vania, VÉLEZ SALAS Doria del Mar, VÉLEZ SALAS Manuel Alejandro, Análisis de la Extorsión en México 1997 – 2013. Retos Y Oportunidades, Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, México, 2014, p. 10.

pobreza. Esta mayor preocupación por el tema de la corrupción se ha acompañado también de un aumento en la percepción de que el mal desempeño del gobierno es un problema importante en el país. Asimismo, en 2015 el 88.8% de la población de 18 años y más percibió a la corrupción como una acción frecuente o muy frecuente en el país, sin cambios importantes respecto del nivel observado en 2013 (88.3 por ciento).

Por entidad federativa la percepción ciudadana sobre la frecuencia de actos de corrupción fue diversa. Por un lado, en 2015 poco más de 94 de cada 100 habitantes de la Ciudad de México y de Tabasco y Chiapas, opinaron que en sus entidades los empleados de gobierno abusan de sus funciones para obtener beneficios personales de manera frecuente o muy frecuente. Por otro lado, en Querétaro, Yucatán e Hidalgo fue menor, con 73.3, 75.3 y 77.6%, respectivamente. De 2013 a 2015, en la población de 18 años y más de las entidades de Chiapas, Querétaro y San Luis Potosí aumento la percepción de existencia de corrupción en el desempeño de los servidores públicos, mientras que en Puebla se observó la mayor disminución en la percepción del mismo problema en el último año de estudio.

Los niveles de hermetismo en la forma de actuar del gobierno mexicano imperaron a pesar de los cambios, la administración de justicia no se otorgaba igualitaria, las normas jurídicas no se vinculaban y en algunos casos hasta se contradecían en pleno detrimento de las garantías mínimas, incluso bajo especulaciones personales o supuestos subjetivos por parte de las autoridades, lo que originó zendo proceso de reforma con el fin de una materialización jurídica importante en los últimos tiempos para México.

La Reforma tomó en cuenta los datos sobre la percepción de corrupción en diversas instituciones públicas durante el año 2015, donde la mayoría de la población percibió que en estas se dan con mayor frecuencia actos de corrupción, siendo los cuerpos policiacos y los partidos políticos considerados los organismos más corruptos. En contraste, en los círculos de convivencia cercanos a las personas, como la familia o los vecinos, la corrupción se percibió como un problema que se manifiesta con menos frecuencia. Cabe destacar que en relación con el año 2013, en el 2015 hubo un aumento generalizado en la percepción de corrupción tanto en las instituciones públicas como en otros ámbitos de convivencia social, como la escuela o el vecindario.

Por lo que ve a las experiencias o hechos de corrupción de los que la población fue víctima. Durante el año 2015, el 12.6% de la población de 18 años y más experimentó al menos un acto de corrupción cuando realizaron un trámite, pago, o solicitud de servicio ante algún servidor público. Esta cifra fue similar a la observada en 2013, donde el porcentaje de víctimas se ubicó en 12.1% del total. Por su parte, en el año 2015 la tasa de incidencia fue de 30 097 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes de 18 años y más que realizaron al menos un trámite, pago o solicitud de servicio ante una oficina pública, mientras que en 2013 se ubicó en 24 724 actos de corrupción.

Lo anterior indica que en promedio cada víctima experimentó poco más de dos eventos de corrupción en ambos años de estudio. Por entidad federativa, los porcentajes más altos de víctimas de corrupción se presentaron en Morelos con 20.1%, seguido de Sinaloa con 18.1% y Chihuahua con 17.6% del total de personas de 18 años y más que realizaron algún trámite presencial en 2015. Por el contrario, en Zacatecas y Veracruz se presentaron los menores niveles de víctimas, con 6.8 y 7.0% de personas afectadas en ese año.

Es necesario tocar esos datos ya que el reclamo de los afectados con el respaldo de la ciudadanía en general movilizó la creación y transformación de todo un sistema y de todo el país, la exigencia a los encargados del gobierno para que garantizaran el orden público y la paz social a través de la justicia como medio idóneo para direccionar esfuerzos, con el afán de reivindicar a las instituciones e influir en el ánimo general sobre la erradicación de prácticas corruptas sustituibles con un férreo apego a la ética y a la protección de los valores elementales de la vida en comunidad.

En relación con el número de actos de corrupción, se apreciaron importantes diferencias entre las entidades federativas. En los estados de México, Sinaloa y Chihuahua se registraron las mayores tasas de incidencia, con 62 160, 58 232 y 36 472 actos de corrupción respectivamente, por cada 100 mil habitantes de 18 años y más que durante 2015 realizaron al menos un trámite, pago, o solicitud de servicio en una institución gubernamental; mientras que en Colima y Nayarit esta cifra no superó los 10 mil actos de corrupción por cada 100 mil habitantes. Esto representa que por cada hecho de corrupción registrado en Colima o Nayarit se suscitaron alrededor de 6 casos en los estados de México o Sinaloa.

CAPÍTULO II. CAUSAS Y ANTECEDENTES DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN

II.1. Causas

La corrupción en México tiene una presencia histórica que se ha insertado en la sociedad, generando una especie de costumbre a vivir bajo prácticas licenciosas de conducta, con vicios en el entendimiento del sistema político-administrativo y una notoria descomposición tolerada por el Estado y sus ciudadanos, especialmente al no ser sancionadas las conductas ilícitas de quienes las cometen. No obstante, no debe abstraerse dicho fenómeno como algo esencial para la humanidad y por el contrario debe atacarse, resultando vital la creación de marcos normativos que sustenten a dicho ataque, especialmente en este país.

Tal afirmación, encuentra sustento en la investigación denominada *“La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético”*, en ella se tuvo la apreciación de la sociedad sobre dónde hay más corrupción en México y el resultado fue: 73.8% en el sector público, 10.1% en el sector privado, y 8.5% en la sociedad civil. A la par, datos del sondeo realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México muestran que al calificar a diversos personajes en una escala donde 0 es “nada honesto” y 10 es “muy honesto” los personajes que tienen la peor calificación son los políticos, como se muestra a continuación:

PERSONAJE	CALIFICACIÓN
Doctor (Médico)	7.3
Indigente	6.7
Maestro	6.6
Personas con tatuajes	6.2
Sacerdote	6.1
Empresario	5.1
Abogado	4.4
Funcionario Público	4.1
Policía	3.7
Político	3.3 ²⁹

²⁹ CONCHA CANTÚ Hugo Alejandro, El Fenómeno de la Corrupción en el Estado Democrático, (2015) [en línea] Los mexicanos vistos por sí mismos UNAM, Disponible en: <http://www.losmexicanos.unam.mx/corruccionyculturadelalegalidad/libro/index.html>

“Pese a que los políticos ocupan el último lugar en calificaciones en conductas de honestidad, es importante señalar que la corrupción también se asocia con acciones de la vida cotidiana, reconociéndose entre otras, las siguientes:

<i>Comprar exámenes</i>	<i>87.4</i>
<i>Alterar el medidor de luz</i>	<i>86.6</i>
<i>Alterar básculas en los mercados</i>	<i>86.5</i>
<i>Fingir una discapacidad para obtener limosna</i>	<i>84.7</i>
<i>Vender una tarea</i>	<i>83.6</i>
<i>Vender un automóvil sin mencionar sus fallas</i>	<i>83.4</i>
<i>Copiar en un examen</i>	<i>82.8</i>
<i>Llevarse material escolar o pertenencias de los alumnos</i>	<i>80.4</i>
<i>Cobrar por dejar estacionarse en la vía pública</i>	<i>79.1</i>
<i>Presentación de justificantes médicos falsos</i>	<i>77.5</i>

Pero cuál es la causa primigenia o el factor común que ocasiona esta especie de cáncer gubernamental y empresarial a nivel mundial, no existen respuestas o verdades absolutas, se cuenta con datos de organismos internacionales como la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, que indican que la corrupción y el crimen van de la mano, con lo cual, se puede decir que la cantidad de corrupción de un sistema de gobierno está relacionado directamente con sus niveles de criminalidad, estableciendo una especie de criterios universales en la aceptación de la corrupción como medio de vida y formas rutinarias de proceder. ³⁰

Al respecto puede afirmarse que el grupo social mexicano integrado por una gran cantidad de subgrupos en su mayoría aspiran a un nivel económico superior al de los demás, con una necesidad inmoderada de poseer sin importar los medios empleados para lograrlo, lo que es mayormente perjudicial cuando rige a los servidores públicos, ya que ellos además cuentan con un espacio privilegiado desde donde pueden operar no solo para desfalcar al estado, sino para realizar acuerdos con particulares en detrimento de la sociedad y mantener con ello su

³⁰ MARVÁN LABORDE María, NAVARRO LUNA Fabiola, BOHÓRQUEZ LÓPEZ Eduardo, CONCHA CANTÚ Hugo Alejandro, La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético, México 2015, p. 92.

fastuoso estilo de vida, mientras que el grueso de la población apenas tenga para subsistir.

De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en su estudio denominado “Sistema Nacional Anticorrupción: El reto que debe transformar al sistema político en México”, en el caso de este país los niveles de percepción de este grave mal son alarmantes y los intentos para reducirlos han sido un fracaso; en el 2014, la nación mexicana obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar 103 de 175 países según Transparencia Internacional (TI). Esto coincide con los datos del Banco Mundial (BM), organismo que reprueba a México con una calificación de 39 (sobre 100) en sus indicadores de control y lo coloca en el lugar 127, es decir, uno de los países más corruptos.

En el año 2015, México avanzó ocho lugares en la escala de corrupción, pues de acuerdo con la investigación “Índice de percepción de la corrupción 2015”, realizada por Transparencia Internacional ocupa el lugar 95 de 168 países evaluados. Este lugar nada decoroso lo ubica con uno de los mayores índices de corrupción sobre países del continente africano, pero además, lo sitúa en el lugar 11 de 22 países evaluados de América Latina. Así que a pesar de recuperar algunas posiciones en las calificaciones de corrupción, México continúa siendo el país peor calificado dentro de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Con estos datos es lógico que exista una desconfianza de la sociedad hacia el gobierno mexicano, por encontrarse asociado a la corrupción y por consiguiente a redes criminales, lo cual refleja la descomposición de las instituciones en todos los órdenes de gobierno, incluso en las instancias encargadas de brindar justicia o dar protección a los ciudadanos.

Por otra parte hay referencias más sorprendentes y paradójicas, pues mientras la Organización de las Naciones Unidas advierte que la corrupción impide el crecimiento económico, por otro lado, se aprecia que el crecimiento económico acumulado y registrado en los últimos años en México también está relacionado con el incremento en los niveles de corrupción, no obstante sin la instauración de un eficiente sistema anticorrupción, el crecimiento económico del país no significa que se cuente con un mejor gobierno, por lo cual se debe dar paso a un marco normativo vigente y efectivo que permita la implementación de este.

Para que mediante el uso irrestricto de las leyes que lo sustentan, exista una mejora en los sistemas administrativos y en las prácticas gubernamentales, lo que eventualmente optimizará recursos financieros y humanos, con beneficios generalizados hacia la sociedad, de otra forma, la corrupción atacada sin contar

con las leyes necesarias se podría traducir en un sinnúmero de problemas. Y justo porque la corrupción es un fenómeno complaciente con capacidad de transformarse y adaptarse tanto en el origen como en la práctica, el sistema jurídico mexicano debe al menos contar con una base sólida que le ataque frontalmente, quitándole esa falsa invisibilidad que le permite pasar desapercibida u oculta en la complejidad del sistema nacional.

Pues no se trata solo de engrosar el cúmulo de leyes que ya se tienen, sino generar confianza y certeza jurídica en los gobernados, eliminando los mecanismos complicados que también se sustentan en los excesos de regulación; por lo que las nuevas leyes y las reformas a las existentes deben aplicarse para eliminar la falta de entendimiento por parte de la sociedad, quitar los obstáculos hacia la participación ciudadana y disminuir la descomposición creadora de impunidad.

Entonces, sin demora ni distractores, la atención debe centrarse, no en pretender fastuosos cambios administrativos, sino en crear plataformas jurídicas firmes que constituyan la brújula en el desarrollo de la administración mexicana y el Sistema Nacional Anticorrupción, ya que si se logra una correcta significación jurídica mediante las leyes aplicables se trascenderá en la práctica a la consolidación de muchas funciones y se obtendrá un beneficio real para la sociedad.

Cabe decir que el incremento en la corrupción radica también en la dificultad para que se apliquen las leyes, y en la falta de cambios administrativos que debieron ocurrir desde hace siglos pero que no lograron consolidarse, por lo tanto, no produjeron los efectos que de ellos se esperaban, ni hubo eficacia en el actuar de las instituciones que se crearon para llevarlos a cabo; otro de los inconvenientes es que la estructura orgánica de la administración pública es cambiante y lo seguirá siendo, porque nuevas y distintas serán las necesidades que una población en constante crecimiento planteé. Por ello es conveniente establecer normas jurídicas sustantivas y adjetivas que sean observadas para regular lo

relativo al capital humano así como a los recursos materiales y económicos a fin de que las transformaciones administrativas se realicen con mínimas alteraciones en todos los órdenes y de la manera más eficaz posible.

II.2. Antecedentes

No se puede hablar de un proceso de materialización del derecho a través de un nuevo marco jurídico normativo sin vincularlo a la historia, pues es a partir de ella que se define y conceptúa al Sistema Nacional Anticorrupción como un proyecto público reconocido, en esa tesitura, los antecedentes son fundamentales para contextualizarle y en consecuencia serán tratados en el desarrollo de este título.

El combate a la corrupción en México se ha concebido en los últimos tiempos como una obligación fundamental del gobierno, impuesta sobre todo para cumplir con ordenamientos internacionales como una línea de contención, contrapeso y vigilancia en la conservación del estado de Derecho, las garantías y el desarrollo jurídico mínimos, de modo que se respete la división de poderes al ser este uno de los preceptos ineludibles de cualquier sociedad que se precie de ser democrática.

Pero no puede aspirarse a un proceso de materialización del derecho a través del marco jurídico normativo sin vincularlo a la historia, pues es a partir de ella que se define y conceptúa al Sistema Nacional Anticorrupción como un proyecto público reconocido, por ende los antecedentes son fundamentales para contextualizarle.

Resulta necesario al punto, tocar el papel del viejo régimen político, el cual al tambalearse como dueño del poder, inserta en el contexto nacional una supuesta democracia electoral, una severa crisis económica, un auge desmedido hacia los derechos humanos y el planteamiento de retos inalcanzables, con el afán de legitimarse; actos que desde hace décadas, mantienen a México como foco rojo en el panorama internacional, porque trajeron escándalos graves derivados de actos de corrupción e impunidad en todas las esferas y ámbitos de gobierno.

México, se convirtió en un lugar aberrante, plagado de incompetencia y cerrado a la opinión pública, con un serio estancamiento financiero, desigualdad, pobreza, con una crisis política y moral grave como la sufrida en los años 1994 y 1995, cuando coincidieron la irrupción del zapatismo, la lucha nacional por la democracia electoral, varios magnicidios políticos sucesivos y una crisis económica estructural.

De igual manera en los años 2001 a 2011, el orden esencial se mantuvo intocado:

a) El modelo de federalismo impulsado por el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional radicalizó la irresponsabilidad de los gobernadores y el autoritarismo subnacional, pues centralizó los ingresos fiscales y descentralizó el gasto sin mediar controles efectivos (centralización fiscal, descentralización del gasto sin rendición de cuentas);

b) La división de poderes permaneció inoperante, pues el Legislativo mantuvo su carácter diletante y subordinado al Ejecutivo y a los partidos (la Cámara de Diputados tiene un corto ciclo de vida de tres años, lo que impide su profesionalización y hace depender la carrera de los políticos de sus partidos y no de sus electores); el poder Judicial siguió dependiendo del poder Ejecutivo en los estados debido a que no se refundaron los Tribunales Superiores de Justicia, y solo a nivel federal se reformó la Suprema Corte de Justicia, sin que el proceso fuera terminado; sumado a lo anterior, la procuración de justicia siguió en el ámbito del poder Ejecutivo, sin autonomía política y sin recursos para renovarse;

c) Los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) se erigieron estructuralmente como entes corruptos e ineficaces debido a la falta de un verdadero servicio profesional de carrera, a la partidización del servicio público y a la falta casi absoluta de sistemas operativos de rendición de cuentas.³¹

La comodidad que representa el mal gobierno a los corruptos se traduce en impunidad, las normas prevalecen en el discurso, mientras que en la realidad va tejiéndose una fuerte telaraña que arrastra de poco en poco a cualquier órgano de gobierno, esta acción figurativa de tejido implica tener al interior de las dependencias personas capaces de actuar en contra de la ley a cambio de un beneficio económico, político, de poder o incluso ser tan simple como el pago de un favor o el apoyo por una amistad, pero cualquiera que sea el motivo es difícil que la sociedad no sepa la irresponsabilidad que ha cometido el gobierno durante los sexenios pasados, especialmente en el que se analiza.

Debe acotarse que los gobiernos panistas no pudieron controlar a los poderes facticos. Los privados (monopolios de Televisa, Telmex, Grupo México, etcétera) mantuvieron su control privilegiado de los mercados estratégicos e impidieron cualquier regulación significativa sobre sus actividades y el desarrollo de una verdadera competencia a sus negocios. Los públicos (sindicatos corporativos de la educación y de la industria petrolera y los intereses

³¹ OLVERA Alberto, La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LXI, núm. 226, enero-abril de 2016, p. 280.

sobre Petróleos Mexicanos y el sector público en general), tampoco fueron tocados, pues se careció del poder suficiente para cambiar las relaciones laborales y atacar el poder de las mafias sindicales, que son altamente improductivas y están penetradas por una corrupción sistémica. Tampoco pudieron impedir la persistencia de pactos entre políticos y empresarios locales, sindicatos mafiosos y poderes caciquiles regionales. A su vez, se consolidó un nuevo poder fáctico, el del crimen organizado, que adquirió un poder económico y político nunca antes visto.³²

Asimismo el sistema electoral se volvió autorreferente y cerrado debido a las leyes y regulaciones establecidas, convirtiendo a los partidos en entidades ajenas y separadas de la sociedad, que no rinden cuentas a nadie, monopolizan la designación de candidatos a puestos de elección popular y son controlados por grupos mafiosos, verdaderas cofradías oportunistas. La centralidad de los medios de comunicación y las necesidades del trabajo clientelar territorial han elevado el costo de las campañas y colocado a los políticos a merced de los poderes facticos, dadas sus necesidades ingentes de financiamiento.

Lo antes dicho demuestra la incapacidad para operar políticas públicas, corrupción creciente, ineficiencia mayúscula en la gestión de las empresas públicas y privadas, imposibilidad para combatir al crimen organizado, completa ausencia de perspectiva estratégica, falta de principios y proyectos políticos alternativos serios, fallas en la rendición de cuentas y un claro oportunismo negociador de cargos y prebendas, sobre este último punto puede afirmarse que el Partido de la Revolución Democrática se autodestruyó en forma organizativa y moral, no pudo controlar los poderes facticos, vivió un retroceso que generó en sus adeptos una gran confusión política y una sensible mengua de sus principales organizaciones y movimientos.

La transición llevó a la mayoría de líderes de la sociedad civil organizada a intentar cooperar con los nuevos gobiernos democráticos, sin encontrar nunca mecanismos representativos e incluyentes con capacidad de influencia política efectiva, si bien se amplió el campo de la política y del debate público, lo cierto es que el poder de influencia de una sociedad civil plural, fue poco significativa.

La única adición benéfica en materia anticorrupción dentro del gobierno de Vicente Fox fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, ya logrados previamente en algunos estados del país. Los éxitos de Felipe Calderón en materia de derechos de ciudadanía se produjeron al final de su mandato y no ha habido tiempo de institucionalizarlos aun: la reforma penal -pactada por los tres poderes de la unión y por los

³²ACEVES GONZÁLEZ Francisco, Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual puede consultarse en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/42190/38336>

tres niveles de gobierno en 2008- ha tratado de reconstruir el colapsado y corrupto sistema de administración e impartición de justicia, sin lograrlo. ³³

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha modernizado el lenguaje de los derechos y creado la base constitucional para su efectiva protección y generalización, sin que este logro se haya traducido en instituciones operativas ni prácticas de gobierno diferentes, debido a las limitaciones estructurales del Estado mexicano y a la ambición desmedida de muchos funcionarios, que toman a la corrupción como una cultura para colonizar criminalmente las estructuras del Estado y facilitar la impunidad.

A la postre la candidatura de Enrique Peña Nieto fue un producto político lenta y cuidadosamente construido, no solo en el campo mediático sino también con alianzas, a fines del año 2011 su triunfo era casi seguro, dada la ineficacia del gobierno panista, la debilidad de su candidata presidencial y la división de las fuerzas de izquierda, y aunque en efecto él triunfó el Partido Revolucionario Institucional no obtuvo la mayoría parlamentaria, lo cual le obligó a visualizar un programa de gobierno, que implicaba la construcción de un presidencialismo de coalición, que aseguraría la aprobación de un amplio paquete de reformas legales, institucionales y de políticas públicas. La lista estaba conformada por casi cien acuerdos de importancia diversa, sin duda ambiciosos, incluyendo las reformas faltantes del ciclo neoliberal, pero también una amplia gama de reformas del Estado necesarias para la consolidación de una democracia operativa, siendo estas:

- Un nuevo órgano anticorrupción,
- Reforma electoral,
- Implementación de la reforma penal,
- Empoderamiento del órgano garante de la transparencia

³³ AGUILERA MURGUÍA Ramón, La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos, México, 2016, p. 48.

Existe en México un dicho que reza “prometer no empobrece, cumplir es lo que aniquila” haciendo sabiamente alusión a que puede decirse mucho, hacerse votos, empeñar la palabra y hasta firmarse documentos ante notarios, pero llegado el momento no realizar lo que con tanto fervor se dijo, así pues proponer acciones u omisiones cargadas de demagogia en este país es muy fácil, incluso es una argucia muchas veces empleada para la movilización de las masas en caso de necesitarlo un político o hasta un servidor público si a sus intereses conviene, lo real es que esos planteamientos no se concretizan y dañan más la imagen de quienes las incumplen.

Tal fue el contenido del Pacto por México, pero dejó de lado a los gobernadores y a todos los actores de la sociedad civil; fue un acuerdo solo de la alta elite gubernamental y partidaria, totalmente a espaldas de la sociedad. Del lado del gobierno el cálculo fue que el éxito de las reformas compensaría sus costos simbólicos y sociales y le daría legitimidad post factum. Del lado de los dirigentes del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, la apuesta fue que las reformas democráticas acordadas acotarían el poder del gobierno y abrirían las puertas a una competencia política más equilibrada, lo que legitimaría su decisión de pactar, tales resultados están aún pendientes.³⁴

Ante este delicado panorama en el año 2015 con la decidida participación de grupos comprometidos y atravesando momentos de definición, México confrontó radicales disyuntivas entre las que destacan:

1. La restauración autoritaria o un salto cualitativo hacia la democratización,
2. Una ruta hacia el crecimiento o el estancamiento indefinido,
3. La construcción de Estado de derecho o la continuidad de la precariedad institucional y la captura del Estado.

Y aunque sin duda se optó por la Democracia, el Crecimiento y el Estado de Derecho, la realidad es que volvieron a ganar la continuidad institucional, legal y cultural del viejo régimen, así como la aceleración de la crisis; no obstante a la par se gestó el lanzamiento de un proyecto restaurador, lleno de retos estratégicos

³⁴ ROCHA QUINTERO Jorge E., El pacto por México bajo la lupa, Revista Análisis Plural, México, 2013, p. 94.

ante los movimientos sociales y sus posibles derroteros, entre los cuales se encontraba la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Lo anterior implicó una serie de reformas para construir instituciones federales y estatales operativas que progresivamente garanticen un Estado de derecho, la efectividad de derechos hacia la ciudadanía y el desarrollo de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad que acoten el clientelismo, el corporativismo y otras formas de dependencia colectiva.

En cuanto al Sistema Nacional Anticorrupción y en materia de transparencia las citadas reformas fueron aprobadas apenas en el primer tercio del año 2015, lo cual refleja las prioridades de la clase política. El gobierno de Enrique Peña Nieto ha impulsado un proyecto reformista con profundo sentido conservador, a pesar de saber que es urgente un gobierno eficaz y menos corrupto para crecer, las vías que ha encontrado es reordenar el gasto en el gobierno federal, quitándole espacio discrecional a los gobernadores y alcaldes, o la creación de múltiples órganos autónomos en última instancia controlados desde el Ejecutivo u otro poder.

Hay una seria degradación de la vida pública local y, en casos graves, una casi completa desintegración de las entidades federativas, donde la ingobernabilidad se asocia con el empoderamiento del crimen organizado y con la colonización de los gobiernos estatales y municipales por estas fuerzas delincuenciales.

II.3. El Proceso legislativo

La vida de un país y su estructura deben ser reguladas por una serie de ordenamientos o normas jurídicas, aplicadas diariamente en toda la nación, lo cual no es una encomienda sencilla, ya que implica el establecimiento de obligaciones, garantías y derechos que tendrán los gobernados o aquellas personas que se encuentren dentro de la demarcación territorial de su acción aún sin serlo,

asimismo la forma en que estará organizado el Estado al cual ciñe su fuerza jurídica y una serie de regulaciones que impiden su cambio o alteración dándole rigidez, todo ello se aborda desde un proceso especial realizado por representantes populares y es obligatorio sin excepción, así que en la conformación de las leyes anticorrupción tuvo que agotarse como seguidamente se apreciará.

Según lo establecido en el dictamen por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de combate a la corrupción, se tiene que:

El 13 de diciembre de 2013, los Senadores Armando Ríos Piter, Zoé Robledo Aburto y Benjamín Robles Montoya, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron una iniciativa que contiene proyecto de Ley General en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción.

El 18 de junio de 2014, los Senadores Armando Ríos Piter, Zoé Robledo Aburto, Raúl Morón Orozco, Fidel Demédis Hidalgo y Benjamín Robles Montoya, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción.

El 18 de junio de 2014, los Senadores Laura Angélica Rojas Hernández, Jorge Luis Preciado Rodríguez, Héctor Larios Córdova, Daniel Gabriel Ávila Ruiz, Juan Pablo Adame Alemán, Marcos Aguilar Vega, Juan Carlos Romero Hicks, Mariana Gómez del Campo Gurza, Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, Silvia Guadalupe Garza Galván, María del Pilar Ortega Martínez, María Marcela Torres Peimbert, Gabriela Cuevas Barrón, Fernando Torres Graciano, Roberto Gil Zuarth, Ernesto Ruffo Appel, Luis Fernando Salazar Fernández, Carlos Mendoza Davis, Fernando Herrera Ávila, los Diputados Luis Alberto Villarreal, Beatriz Zavala Peniche y Ana Paola López Birlain, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, así como el Senador Armando Ríos Piter, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El 2 de diciembre de 2014, los Senadores Armando Ríos Piter, Zoé Robledo Aburto y Benjamín Robles Montoya, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y la Senadora Rosa Adriana Díaz Lizama, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Combate a la Corrupción Política.

Estos trabajos primarios del año 2014 comenzaron a dar muestras de solidaridad orgánica al interior del poder legislativo federal, retomando su papel eminentemente social y con ello se dio paso a reformas en todo el sistema democrático de carácter funcional, con el fin de que los órganos de gobierno y en

especial los servidores públicos que los integran se mantuvieran en el ejercicio de sus funciones estructurados, organizados y unidos, yendo más allá de acciones individuales, en una lucha por combatir el grave fenómeno de la corrupción, el cual anualmente le genera pérdidas millonarias al país e incluso un alto costo en muertes relacionadas con la delincuencia organizada a la cual se vincula.

El 26 de agosto de 2015, los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la nueva Ley General de Combate a la Corrupción y Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El 3 de septiembre de 2015, los Senadores Zoé Robledo Aburto, Armando Ríos Piter, Benjamín Robles Montoya y Raúl Morón Orozco, del Partido de la Revolución Democrática y Luisa María Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para Protección de los Denunciantes e Informantes de Actos de Corrupción.

El 10 de septiembre de 2015, el Senador Armando Ríos Piter, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa con proyecto de Ley General para el Combate a la Corrupción.

El 7 de octubre de 2015, la Senadora María del Pilar Ortega Martínez, a nombre de las y los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con aval de grupo, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El 17 de septiembre de 2015, mediante el Oficio No. DGPL-1P1A.-1159, la Mesa Directiva del Senado de la República acordó rectificar el turno de las iniciativas mencionadas en las fracciones I a X, del presente apartado, para quedar en las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y dictamen. Asimismo, el 8 de octubre de 2015, la Mesa Directiva acordó rectificar el turno de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, presentada por la Senadora María del Pilar Ortega Martínez, para quedar en las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y dictamen.

El 8 de octubre de 2015 por Oficio No. DGPL-1P1A.-2187, la Mesa Directiva acordó ampliar el turno de la iniciativa con proyecto de decreto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; así como de la iniciativa con proyecto de Ley General para el Combate a la Corrupción, presentada por el Senador Armando Ríos Piter para quedar en las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y dictamen; y en la Comisión de Gobernación, para que emita opinión.

El trabajo implementado en el año 2015 daba continuidad a las inquietudes del año anterior y se gestaba una reforma en la que se definían estructuras para la

implementación de un nuevo sistema, cada partido político en sus respectivos grupos parlamentarios emitía opiniones y formulaba propuestas de instancias para que en la práctica llevaran a cabo las diversas tareas en el combate frontal a la corrupción, por su parte el trabajo en las comisiones se intensificó enlazando a los legisladores de modo continuo para poder dar avances al respecto, debido a que la presión mediática y social se intensificaba cada día más.

El 1º de marzo de 2016, el Senador Miguel Barbosa Huerta, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expiden, reforman y adicionan diversas leyes para la reglamentación integral del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda.

El Senador Pablo Escudero Morales, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y el Senador Enrique Burgos García, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron, el 1º de marzo del presente, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares vinculados con Faltas Graves y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuenta de la Federación; y fue turnada a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda.

El 16 de marzo de 2016, el Senador Luis Humberto Fernández Fuentes, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y adiciona el artículo 221 Bis al Código Penal Federal, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y dictamen.

Los primeros meses del año se intensificaron los trabajos en materia anticorrupción debido a la necesidad de tener listo el marco normativo del Sistema Nacional y vincular lo antes posible a todas las instancias encargadas de darle vida en la práctica, además para legitimarlo, dotarlo verdaderamente de un sentido de pertenecía y al mismo tiempo concretar las promesas hechas a los distintos grupos sociales que presionaron insistentemente en la necesidad de generarlo, de hecho puede decirse que para el nacimiento de este sistema la influencia de estos grupos fue importante, ya que tuvieron un papel directo en la filosofía y orientación social de esta importante reforma.

El 17 de marzo de 2016, se presentó por escrito, ante el Presidente de la Cámara de Senadores, la iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas, por el Mtro. Eduardo Bohórquez López, Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana y el Dr. Juan E. Pardinas Carpizo, Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad, a nombre de distintos especialistas, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

El 13 de abril de 2016, la Mesa Directiva del Senado de la República remitió a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de responsabilidades Administrativas, suscrita por ciudadanos representados por los CC. Eduardo Bohórquez López, Jesús Cantú Escalante, Enrique Cárdenas Sánchez, María Amparo Casar Pérez, Marco Fernández Martínez, Sergio Huacuja Betancourt, Max Káiser Aranda, Sergio Morales Canales, Alfonso Oñate Laborde, Juan Pardinas Carpizo, José Roldan Xopa, Pedro Salazar Ugarte y Ricardo Corona real, la cual, conforme al informe presentado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cumple con el número de firmas de ciudadanos, establecido por la fracción IV del artículo 71 Constitucional.

El 5 de abril, el Senador Jesús Casillas Romero, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículo 52, 53, 54, 55 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que fue turnada a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y dictamen.

La opinión generalizada de todas las fuerzas políticas del país permitió trabajar de manera conjunta sobre este tema tan espinoso al que incluso se pretendió dar un enfoque simple, capaz de llegar al entendimiento de cualquier ciudadano, dejando atrás la redacción doctoral confusa, ello es una muestra que el poder legislativo por medio de la presión actualmente entiende y atiende las manifestaciones de los individuos como la parte más importante del sistema gubernamental y no la conservación intocada de la macro estructura que representa, esta situación es importante para no continuar como equivocadamente se hacía con un camino pragmático, accesible solo a unos cuantos.

Para este proceso legislativo, las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, coincidieron en abrir un espacio a diversos actores de la sociedad, desde servidores públicos de distintos órdenes de gobierno, hasta especialistas de organizaciones de la sociedad civil, a fin de que pudieran compartir sus reflexiones, aportaciones y comentarios respecto a su visión en la conformación de las leyes secundarias en materia anticorrupción. Así pues, con motivo del proceso de dictaminación de las leyes reglamentarias en materia de combate a la corrupción, se acuerda celebrar Foros de Discusión que se celebraron del 22 al 24 de febrero de 2016, con académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil especializadas vinculadas con la materia anticorrupción, así como con operadores del Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de enriquecer el trabajo legislativo en

este proceso de dictaminación de las leyes que derivan de la reforma constitucional; y en los que se presentaron los siguientes participantes.

- C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación.
- Magistrado Manuel Luciano Hallivis Pelayo, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Mtro. Virgilio Andrade Martínez, Secretario de la Función Pública.
- Dra. Ximena Puente de la Mora, Comisionada Presidenta del Instituto Nacional del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Dr. Francisco Javier Acuña Llamas, Comisionado.
- Lic. Areli Cano Guadiana, Comisionada.
- Mtro. Oscar Mauricio Guerra Ford, Comisionado.
- Dra. María Patricia Kurczyn Villalobos, Comisionada.
- Lic. Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Comisionado.
- Mtro. Joel Salas Suárez, Comisionado.
- Dr. Mauricio Merino Huerta, Coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas.
- Mtro. Eduardo Bohórquez López, Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana.
- Dr. Juan E. Pardinas Carpizo, Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Dr. Sergio López Ayllón, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- C.P. Carmen T. Ramírez Andrade, Secretaria de Fiscalización y Rendición de Cuentas de Aguascalientes.
- Mtro. Bladimiro Hernández Díaz, Contralor General del Gobierno del Estado de Baja California.
- Mtra. Sonia Murillo Manríquez, Contralora General del Estado de Baja California Sur.
- C.P. Raúl Arturo Chávez Espinoza, Contralor General del Estado de Chihuahua.
- Lic. Jorge Eduardo Verástegui Saucedo, Secretario de Fiscalización y Rendición de Cuentas de Coahuila.
- Lic. Jasón Eleazar Canales García, Secretario de Contraloría del Estado de Durango.
- Lic. María Isabel Tinoco Torres, Secretaria de la Transparencia y Rendición de Cuentas de Guanajuato.
- Lic. Mario Ramos del Carmen, Contralor General del Estado de Guerrero.
- Lic. Flor de María López González, Secretaria de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de Hidalgo.
- Mtra. Silvia Estrada Esquivel, Secretaria de Contraloría del Estado de Michoacán.
- C.P. José Enrique Félix Iñesta y Monmany, Secretario de la Contraloría del Gobierno de Morelos.
- C.P. Luis Antonio Apaseo Gordillo, Secretario de la Contraloría General del Estado de Nayarit.
- C.P. Nora Elia Cantú Suárez, Contralora General de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de Nuevo León.
- Lic. Manuel de Jesús López López, Secretario de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de Oaxaca.
- Mtro. Antonio Luigi Mazzitelli, Representante Regional de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Lic. Haydee Pérez Garrido, Directora Ejecutiva de FUNDAR.
- Lic. Marco Antonio Fernández Martínez, Investigador Asociado de México Evalúa.
- Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel, Profesora Investigadora de la División de Estudios Jurídicos del CIDE.
- Lic. Cesar Alejandro Chávez Flores, Visitador General de la Procuraduría General de la República.
- Lic. Sergio Eduardo Huacuja Betancourt, Coordinador del Comité Anticorrupción de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados
- Lic. José Gabriel Rosillo Iglesias, Contralor General del Estado de San Luis Potosí.

- Lic. Miguel Ángel Murillo Aispuro, Secretario de la Contraloría General del Estado de Sonora.
- Mtra. Lucina Tamayo Barrios, Secretaría de la Contraloría del Estado de Tabasco.
- Dra. Gilda Cavazos Llitas, Contralora Gubernamental del Estado de Tamaulipas.
- Lic. Hugo René Temoltzin Carreto, Contralor del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.
- C.P. Miguel Antonio Fernández Vargas, Secretario de la Contraloría General del Estado de Yucatán.

Los expositores desde sus distintas experiencias y los Senadores integrantes de las Comisiones Unidas Dictaminadoras intercambiaron observaciones y comentarios en relación a las políticas públicas en materia de combate a la corrupción, así como a la conformación de las leyes reglamentarias de la reforma constitucional, esta interacción simbólica constituyó una formulación explícita no solo de buenas voluntades sino de conocimiento en unión con apertura legislativa, estableciéndose que los legisladores no pueden ni deben alejarse de la sociedad, pues la vida de cada mexicano edifica el sentido de la realidad social y fue esto lo que los colocó en el lugar privilegiado que ahora ocupan.

El 19 de abril de 2016, los Senadores Armando Ríos Piter y Juan Carlos Romero Hicks, en representación de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, junto a la Senadora Martha Angélica Tagle Martínez, entregaron a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda, los documentos conteniendo las propuestas comunes de Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, adiciones a la Iniciativa Ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y, al día siguiente, los mismos senadores remitieron el documento relativo a la propuesta Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

El 27 de abril de 2016, los Senadores Pablo Escudero Morales y Raúl Cervantes Andrade, enviaron a los Coordinadores Parlamentarios del PRI y del PVEM, Senadores Emilio Gamboa Patrón y Carlos Puente Salas, los 5 proyectos de la legislación secundaria en materia de combate a la corrupción que elaboraron en conjunto con los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, contruidos a partir del contenido de todas las iniciativas presentadas por los legisladores de los diversos Grupos Parlamentarios, así como la iniciativa ciudadana “3de3”; y como resultado de un análisis técnico-jurídico de las normas constitucionales y legales en la materia, los instrumentos internacionales aplicables, las resoluciones y criterios que han emitido, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones emitidas por instancias nacionales e internacionales; mismos que fueron hechos públicos y entregados a las Comisiones Dictaminadoras.

La sociedad es una enorme suma de pensamientos que no puede dejarse de lado al definirse el rumbo legislativo del país, y aunque sería imposible escuchar a todas y cada una de las voces que la forman, es importante que los encargados

de crear, reformar, derogar y abrogar las leyes a nivel nacional escuchen lo que tienen que decir distintos grupos representativos de ellas, no de modo trivial sino reflexivo con forma organicista, dando prioridad a las acciones que benefician a la mayoría, tratando de disminuir la falta de pertenencia dentro del sistema, bajo una comunicación e interacción constante, con relaciones estructurales y roles bien definidos, pero sobre todo con valores, medios y objetivos similares.

Con fecha 28 de abril del 2016, se recibió escrito signado por el Mtro. Eduardo Bohórquez, en su carácter de “Enlace de las organizaciones sociales que han sido invitadas al ejercicio de parlamento abierto en torno a la discusión del Sistema Nacional Anticorrupción”, que se señala: “Tras consultar al grupo de organizaciones de la sociedad civil que ha venido participando en los diálogos en torno de las leyes que deben ser aprobadas por el Congreso de la Unión para darle vida al Sistema Nacional Anticorrupción, me permito reaccionar al oficio fechado el día de ayer –en el que comunican a los senadores Emilio Gamboa Patrón y Carlos Alberto Puente Salas sobre los resultados de esas conversaciones. Deseamos expresar a ustedes que, en efecto, coincidimos con los contenidos sustantivos de los proyectos que se han elaborado a lo largo de esos diálogos y reconocemos el esfuerzo realizado para recuperar nuestras observaciones en cada uno de ellos, incluido el que se haya tomado como base nuestra iniciativa ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Es nuestra opinión compartida que dichos proyectos deben ser llevados a la brevedad posible al seno de la Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, a fin de continuar con el proceso legislativo en curso. Si bien hemos sido testigos de que su construcción se basó en las iniciativas presentadas previamente por legisladores de diversos partidos políticos, así como en la iniciativa ciudadana que promovimos las organizaciones sociales que hemos colaborado en este esfuerzo colegiado, también consideramos de la mayor relevancia que los proyectos cuenten con el mayor respaldo posible de las fuerzas políticas que nos representan en el Congreso de la Unión. Nos consta que la autoría de estos proyectos es el resultado de las deliberaciones que han ocurrido durante varios meses entre todos los partidos y la sociedad civil y por ello creemos que es indispensable concluir formalmente este proceso, en busca del consenso que reclama el combate a la corrupción en México.

En este sentido, es necesario subrayar que el paquete legislativo al que ustedes se refieren incluye solamente cinco de las siete reformas que consideramos indispensables para que el Sistema Nacional Anticorrupción opere con eficacia. Aunque estamos de acuerdo con el contenido sustantivo de los proyectos presentados, es nuestra opinión que el Poder Legislativo debe completar esta tarea con las reformas faltantes en materia penal. Estimamos imperativo que se reformen los tipos penales relativos a los delitos de corrupción y que se hagan explícitas las competencias que tendrá la nueva Fiscalía Especializada en Materia de Delitos de Corrupción. Sin esos dos cambios adicionales, el Sistema nacería incompleto y este esfuerzo sería insuficiente. Respetuosamente, los llamamos a evitar que las reformas penales, que constituyen una pieza fundamental en el diseño del Sistema, queden excluidas del debate legislativo en curso.

Finalmente, consideramos que la importancia de esta reforma amerita que nuestros legisladores no descarten la posibilidad de convocar a un periodo extraordinario de sesiones, con el propósito explícito de desahogar el proceso legislativo al que nos referimos, en las mejores condiciones de deliberación abierta y franca entre todos los grupos parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil que hemos sido invitadas a este diálogo, siguiendo los principios del parlamento abierto. Como ustedes saben, el plazo

constitucional que está corriendo en la materia es todavía suficiente para completar las siete reformas mencionadas, con los mejores contenidos y el mayor consenso posibles.

Por nuestra parte, reiteramos nuestro reconocimiento a su apertura para escuchar e incorporar nuestras propuestas, así como nuestra decisión de mantener el diálogo abierto con todos los grupos parlamentarios que nos representan en el Congreso de la Unión, de buena fe y con nuestra más sincera convicción de contribuir al nacimiento de un Sistema Nacional Anticorrupción completo y eficaz.

Tal declaración refleja el sentir no de una persona sino de millones, las cuales han visto atacados por la corrupción sus valores, sus costumbres y en ocasiones hasta su seguridad, estas personas aunque son optimistas frente al problema, reconocen también que la tarea de luchar contra la corrupción es compleja, para empezar porque se requiere una muy elaborada articulación de un conjunto de normas, actores, instituciones, dependencias y procedimientos con los que no se contaba. Pedir e incluso exigir será una tarea ardua, no obstante pudiera ser lo más sencillo en esta complejidad, donde diseñar y poner en operación políticas públicas relacionadas con este tema será mayormente difícil.

El 30 de mayo de 2016, las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda, celebraron una reunión en la que se presentó, discutió, y aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas que contiene proyecto de Decreto por el que se expiden, reforman, adicionan y derogan diversas leyes secundarias en materia de combate a la corrupción.

En los siguientes dos cuadros se plasma el análisis llevado a cabo al respecto por un colectivo de investigadores, académicos y expertos en economía y política pública mexicana, los cuales conforman con sus opiniones el sitio web “México ¿cómo vamos? metas para transformar al país”, en ellos se muestran primero las coincidencias y luego las diferencias entre las iniciativas mencionadas, y la PROPUESTA CIUDADANA incluidas en un análisis comparativo de las propuestas legislativas anticorrupción, del Senado de la República:

Coincidencias entre las Propuestas

Tema	Coinciden
1. Facultad del Congreso para legislar en materia de anticorrupción	PRI - PVEM y PA: se añade una nueva facultad para expedir la ley federal en la materia (la corrupción es un

	delito federal de aplicación general). PRD y PAN: se le da la facultad al Congreso de expedir una ley general. PAN 2: Faculta al Congreso para expedir leyes sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, y para modificar las facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa PC: Debe haber Facultad al Congreso para expedir leyes sobre el Sistema Nacional Anticorrupción
2. Facultad de atracción de investigaciones de Entidades Federativas y Municipios	Las Iniciativas contemplan que dicha facultad se ejerza en términos de la ley secundaria. PC: Debe estar contemplado en la Constitución
3. Facultad para interponer controversias constitucionales sobre actos y disposiciones generales	PRI – PVEM las contemplan entre la Comisión, las entidades federativas y los Municipios. El PRD no la contempla para el caso de los Municipios, el PAN sólo para las entidades federativas PC: El Tribunal de Cuentas debe estar facultado
4. Facultad del órgano anticorrupción para interponer acciones de inconstitucionalidad	PRI – PVEM y PAN incluyen a los tratados internacionales. El PRD no incluye a los tratados PC: El Tribunal de Cuentas debe estar Facultado incluyendo Tratados
5. Características generales del órgano anticorrupción	PRI – PVEM (Comisión Nacional Anticorrupción): organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. PRD (Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción): Autonomía para investigar, técnica, presupuestal y operativa. Personalidad jurídica y patrimonio propio. PAN 1: Fiscalía General de Combate a la Corrupción: autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y regirá su actuación bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Comisión Nacional de Combate a la Corrupción: órgano autónomo, investigador, fiscalizador de recursos

	públicos federales que realicen los servidores públicos federales y locales, así como los particulares y sancionador (vía administrativa). PAN2: No hay órgano líder del Sistema PC: Tribunal de Cuentas, colegiado, con facultades de prevención, investigación y sanción administrativa. Cabeza del Sistema, constitucionalmente autónomo
6. Integrantes del órgano anticorrupción	PRI – PVEM: 4 comisionados y un comisionado Presidente por un periodo de 7 años no renovables. Todos escalonados PRD: 7 fiscales escalonados por un periodo de 7 años no renovables. PAN 1, Fiscalía: un Fiscal por un periodo de 7 años. Comisión: 7 comisionados por un periodo de 7 años. PC: Jueces nombrados para periodo transexenal y predeterminado por la Constitución para Tribunal de Cuentas, y un Fiscal con las mismas características
7. Coordinación con la ASF	PRI – PVEM: señala que la coordinación se dará en los términos dispuestos por la Ley. PRD: desarrolla los términos de la coordinación y la coadyuvancia entre ambas instancias y además mandata la coordinación con los órganos de fiscalización estatales y con los órganos de transparencia e información. PAN 1 y 2: se crea el sistema nacional de combate a la corrupción para garantizar la adecuada coordinación. PC: Coordinación con ASF como órgano de fiscalización externa y supervisión del ejercicio del presupuesto
8. Integración del Consejo del órgano	PRI – PVEM (Consejo Nacional por la Ética Pública): es de naturaleza interinstitucional, integrado por funcionarios y ciudadanos. Lo Preside el Presidente de la República. La ley señalará su composición, atribuciones específicas e integración. PRD (Consejo Consultivo): 10 ciudadanos electos por el Senado con nombramientos de 5 años renovables por una sola vez. Se cuidará la paridad de género y la integración de jóvenes (se fijan cuotas).

	<i>PAN (Órgano Consultivo): 5 consejeros ciudadanos pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil quienes serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, con votación calificada.</i>
9. Objeto del Consejo del órgano	<i>PRI – PVEM: promover acciones para fortalecer la ética de la sociedad y coordinar a las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción.</i> <i>PRD: observar y dar seguimiento a la Agencia; elaborar propuestas de políticas, programas y proyectos y emitir recomendaciones a dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno contra la corrupción.</i> <i>PAN: coadyuvar con el sistema nacional de combate a la corrupción.</i>
10. Órganos anticorrupción en las entidades federativas	<i>PRI – PVEM: las entidades federativas crearán comisiones con las características de la Comisión Nacional.</i> <i>PRD: las entidades federativas crearán Agencias estatales con las características de la Nacional, pero además, la Agencia Nacional tendrá oficinas en los estados.</i> <i>PAN: Las entidades federativas establecerán organismos autónomos de la misma naturaleza que la Fiscalía y la Comisión.</i> <i>PC: Tribunales de Cuentas autónomos, que respeten los parámetros constitucionales</i>
11. Responsabilidad patrimonial del Estado	<i>PRI - PVEM y PAN: reubican el texto. PRD: lo mantienen en la ubicación actual</i>

Diferencias entre las Propuestas

<i>Tema</i>	<i>PRI-PVEM</i>	<i>PRD</i>	<i>PAN 1</i>	<i>PAN 2</i>	<i>Propuesta Ciudadana</i>
<i>1. Ejercicio de la acción penal en actos de corrupción</i>	<i>Lo tiene el MP. La Comisión arma los expedientes y coadyuva con el</i>	<i>Lo tiene la Agencia Nacional y el MP coadyuva.</i>	<i>Lo tiene la Fiscalía.</i>	<i>Lo tiene la Fiscalía.</i>	<i>Lo tiene la Fiscalía.</i>

	MP. La Comisión tiene atribuciones para sancionar al MP si éste no cumple.				
2. Aplicación de sanciones administrativas	La Comisión impone las sanciones y los tribunales colegiados de circuito especializados del PJF las revisan (los tribunales de justicia fiscal y administrativa dejan de tener la facultad de revisión).	Las autoridades competentes las imponen y las revisan en los términos vigentes	La facultad la tiene la Comisión.	Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Tribunal de Cuentas respecto de los tipos especiales que se creen sobre actos de corrupción en una nueva Ley; SFP respecto de faltas administrativas menores
3. Confiscación de bienes	Se contempla para delitos de corrupción	La Agencia Nacional le tiene que pedir al juez competente la confiscación de bienes, mismos que se destinarán a ciencia y tecnología, educación media superior y al combate a la corrupción.	Se contempla en los términos de la Constitución vigentes.		
4. Mecanismo de nombramiento de los miembros del Órgano Constitucional Autónomo	Presidente designa y Senado puede objetar por 2/3 en un plazo de 30 días. Si objeta, el Presidente vuelve a designar y el Senado puede objetar. Si se objeta por segunda vez, el Presidente nombra directamente a una tercera persona.	Es una facultad exclusiva del Senado (2/3 partes) a propuesta de la sociedad civil favoreciendo igualdad de género. El Senado elige al Presidente.	Facultad exclusiva del Senado (2/3 partes de los integrantes de la Cámara de Senadores). En el caso de la Comisión, los Consejeros eligen a su presidente.		Nombramiento por parte del Senado, a través de un proceso sencillo y expedito que asegure la incorporación de las personas más capaces e íntegras

	<i>El Presidente de la República incluye en su designación el que será el Presidente del Órgano Constitucional</i>				
5. Requisitos para ser miembro del Órgano Constitucional	Los requisitos se establecerán en la ley secundaria.	Mexicano por nacimiento, 30 años de edad, abogado con experiencia de 10 años y residencia de 2 años en el país.	Fiscalía: Los mismos establecidos para ser Procurador General de la República. Comisión: para ser consejero la ley determinará		Mexicano por nacimiento, 30 años de edad, profesionista con experiencia de 10 años en el tema, e integridad probada
6. Amparo contra procedimiento sancionador del Órgano Constitucional.	Lo contempla (se promueve ante Tribunales Colegiados de Circuito especializados del PJF).	No lo contempla	Lo contempla (se promueve ante Tribunales Colegiados de Circuito del PJF). La persecución de los delitos se promoverá ante los tribunales del Poder Judicial.		
7. Listado de sanciones por faltas administrativas: suspensión, destitución, inhabilitación y económicas	Lo contempla (se elimina del texto vigente la referencia a los delitos de enriquecimiento ilícito y en su lugar se remite a la legislación federal).	Se mantiene el texto vigente.	Se remite a la ley general.		Se deberá crear una nueva Ley que contemple hipótesis claras y sencillas de conductas consideradas corruptas, y sus sanciones
8. Objeto del órgano anticorrupción	Objeto: prevención, combate, investigación y sanción de la	Objeto: prevención, combate, investigación, persecución y	Fiscalía: investigar y perseguir los delitos del orden		Objeto: Encabezar el Sistema Nacional Anticorrupción,

	<i>responsabilidad administrativa.</i> <i>Promover ante la autoridad competente la responsabilidad penal.</i>	<i>ejercicio de la acción penal.</i> <i>Promover ante la autoridad competente la responsabilidad administrativa.</i>	<i>federal en materia de corrupción que determine la ley, así como del ejercicio de la acción penal ante los tribunales por la comisión de los mismos (servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y particulares).</i> <i>Comisión: fiscalizar la adecuada aplicación de los recursos públicos federales que realicen los servidores públicos federales y locales, así como los particulares, fideicomisos, fondos, mandatos o cualquiera otra figura análoga; así como prevenir, conocer e investigar conductas y, en su caso, aplicar las sanciones en los términos de la ley general</i>		<i>establecer la política en el rubro, respecto de la prevención, investigación y sanción, y desarrollar los procesos necesarios en estos tres temas para lograr la eficacia en cada uno, y promover la absoluta coordinación con los otros órganos del Sistema</i>
9. Acceso a la información protegida.	<i>La exposición de motivos de la Iniciativa dice que la ley establecerá que la CNA no</i>	<i>La Agencia Nacional tiene que pedir al juez competente la información protegida por los</i>	<i>No les aplica ninguna restricción a las labores de los dos</i>		<i>No les aplica ninguna restricción a las labores de los dos órganos.</i>

	<i>estará impedida por los secretos fiduciario, bancario y fiscal y se protegerá la identidad del denunciante. Pero esto no está asentado en el articulado</i>	<i>secretos fiscal, bancario y fiduciario</i>	<i>órganos.</i>		<i>Acceso a todos los sistemas que requiera para llevar a cabo su investigación</i>
10. Ley secundaria.	<i>Habrá una ley federal de aplicación obligatoria para los tres órdenes de gobierno. Dicha ley normará las faltas y delitos y distribuirá competencias entre los tres órdenes de gobierno (caso similar: Ley Federal del Trabajo).</i>	<i>Habrá una ley general y cada órgano legislativo de las entidades federativas expedirá su propia ley para el combate a la corrupción y normar sus propias Agencias estatales.</i>	<i>Habrá una ley general que contemplará tanto las faltas administrativas como los tipos penales y cada órgano legislativo de las entidades federativas expedirán su propia ley para normar órganos locales.</i>	<i>General que contemplará tanto las faltas administrativas como los tipos penales y cada órgano legislativo de las entidades federativas expedirá su propia ley para normar órganos locales</i>	<i>3 Leyes secundarias indispensables</i> <i>1. Una Ley Anticorrupción que establezca los tipos Administrativos de mayor impacto social, económico, político y presupuestal, así como los delitos especiales clasificados como corrupción</i> <i>2. Una Ley de responsabilidad de los servidores públicos que establecerá los principios básicos del ejercicio del servicio público, y las obligaciones concretas que éstos tienen</i> <i>3. Y una Ley Nacional de Fiscalización para armonizar los trabajos de la ASF, de la SFP y de los distintos órganos fiscalizadores estatales.</i>
11. Organización del órgano	<i>La ley secundaria señalará su</i>	<i>Habrá una oficina por cada entidad</i>	<i>La Fiscalía estará a cargo de un</i>		Órgano Constitucional mente

	<i>organización.</i>	<i>federativa a cargo de un fiscal estatal.</i> <i>El Pleno podrá revisar las determinaciones de los fiscales estatales</i>	<i>Fiscal.</i> <i>La Comisión es colegiada.</i>		<i>Autónomo, pluripersonal, que será la referencia y pieza central del sistema</i>
--	----------------------	--	--	--	---

35

³⁵“México ¿cómo vamos? Metas para transformar al país, puede consultarse en www.mexicocomovamos.mx/wp-content/.../Cuadro-Comparativo-de-iniciativas.docx

CAPÍTULO III. LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN

III.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El instrumento jurídico más importante en México es su Ley Fundamental, ya que en su interior se encuentra la posibilidad normativa de un cambio real entre la administración pública y los ciudadanos, bajo la premisa de un estado democrático donde ambos grupos son controlados con el fin de equilibrar el poder en la sociedad, por este trascendental papel que juega como la guía legal del país merece la próxima reflexión.

El estado mexicano, a través de sus representantes divulgan un incondicional apego a la Carta Magna, no obstante son incapaces de ceñirse a su régimen, y no solo la dejan de respetar, sino que a través de la corrupción toleran su violación sistemática, incluso modificándola o maquinando leyes y reglamentos para “complementarla”, si alguna parte de ella les estorba en sus objetivos. Por lo tanto es falso que toda actividad tanto de los gobernados como de los gobernantes, esté garantizada y limitada a la vez por una norma superior, llamada Constitución, y menos aún por las leyes que de esta emanan, entonces no es casualidad que los mexicanos vean a su máxima ley limitada, siempre sujeta a cambios, según lo que los dueños del poder decidan para su provecho.

Sin embargo este mandato aunque deficiente es necesario, porque ampara la vigencia efectiva de un orden relativamente estable, con leyes que el gobierno respeta en cierta forma y que reducen la coerción hacia los ciudadanos; además de que es en su interior donde se establecen los derechos fundamentales, lo cual obliga al país a replantear el fundamento y la finalidad de sus instituciones, para cumplir su obligación de asegurarlos, especialmente desde el fondo de los Tres Poderes de la Unión, con el fin de que verdaderamente sea la Constitución quien

cubra las necesidades de los ciudadanos, fundadas en principios simples e incuestionables.

Con esta consigna, el miércoles 27 de mayo de 2015, se publica el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de combate a la corrupción. Tras esta publicación, el artículo 73 Constitucional, en sus fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V, faculta y constriñe al Congreso de la Unión a expedir las siguientes leyes:

- a) La ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción,*
- b) Las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y aquellas que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos de la federación,*
- c) La ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que establezca su organización y su funcionamiento, y*
- d) La ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.³⁶*

Este enfoque pretende el control y equilibrio del poder contra la corrupción por medio de la confrontación y cooperación de varias fuerzas, tomando como punto de partida la diferenciación precisa entre los distintos órganos de gobierno y de sus funciones dentro del aparato institucional del Estado, ya que en el pasado al haber confusión en las tareas de cada dependencia existía una mayor probabilidad de aplicar abuso de poder.

De igual manera hubo cambios en otros fundamentos constitucionales, los cuales medularmente establecen lo siguiente:

Artículo 22, fracción II, extinción de dominio.

Artículo 28, fracción XII, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones contarán con un órgano interno de control.

Artículo 41, apartado A, características del Instituto Nacional Electoral; estructura, organización y funcionamiento de sus órganos, relaciones de trabajo con sus servidores, relación con los partidos políticos nacionales y ciudadanos.

Artículo 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, fracción II, coordinar y evaluar, el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación; fracción VI, revisar la Cuenta Pública a través de esta Auditoría y determinar responsabilidades, y la manera en que se hará. Fracción VIII, designar titulares de los órganos internos de control de

³⁶ NÚÑEZ BARBA Enrique, Nota sobre Implicaciones a considerar por los Gobiernos Locales derivadas del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de combate a la corrupción, México, 2015, p. 1.

organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 76, facultades exclusivas del Senado, fracción II, ratificar nombramientos.

Artículo 79, autonomía, esquema, organización, funcionamiento, principios y procesos de la Auditoría Superior de la Federación; fracción IV de las responsabilidades y sanciones.

Artículo 104, competencia de los Tribunales de la Federación sobre recursos de revisión contra resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa que señalen las leyes.

Llevar a la práctica dichas modificaciones implicará un amplio esfuerzo de los involucrados porque las expectativas son muchas y de inicio el Sistema se ve limitado al ser parte de un régimen político desfasado de la realidad social, socavado y cada vez más repudiado por la ciudadanía, la cual no confía en las instituciones legales, ni en sus reformas, ni en los encargados de aplicarlas, pese a ello es mejor contar con leyes mejoradas que caminar por la comodidad de lo malamente conocido y la seguridad en lo impune, con la esperanza de que los esfuerzos no sean en vano.

De manera armónica e integral en materia anticorrupción se dieron cambios en el Título Cuarto Constitucional, llamado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.³⁷ Particularmente en los siguientes artículos:

Artículo 108, los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, en términos que determine la ley.

Artículo 109, servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados en términos de la ley, atendiendo al perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de acuerdo a la responsabilidad administrativa o penal, si afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y según la gravedad de la conducta u omisión.

Artículo 113, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto tendrá un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana.

Artículo 114, prescripción de responsabilidad administrativa no menor a 7 años.

Artículo 116, fracción II, las legislaturas de los estados tendrán entidades de fiscalización, con legalidad, imparcialidad y confiabilidad que deberán fiscalizar a Estados y Municipios.

³⁷ ROMÁN MORALES, Luis Ignacio, Corrupción: entre el discurso del interés público y la práctica del interés privado, México 2016, p. 1.

Fracción V, las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, recursos contra sus resoluciones.

Estos matices a la Ley Fundamental Mexicana, son en teoría una confrontación directa a los vicios en el uso del poder, una lucha documental hacia una certera seguridad jurídica, que ataque el egoísmo de los servidores públicos, los obligue a abandonar sus privilegios y conseguir el ideal poco cercano de la igualdad, mismo que se manifiesta en la Constitución como un deseo general.

Por su parte cada mexicano debe advertir lo que dice su ley fundamental en materia anticorrupción, pues como lo afirma Luis Rubio F. el ciudadano al no ser un súbdito debe conocerla, ya que esta divide y define las esferas pública y privada, le da certidumbre y seguridad jurídicas, esto es, la posibilidad de calcular las consecuencias de sus actos respecto de otros particulares o en relación con el poder público. Las autoridades, por su parte, nada pueden hacer que no esté previsto en las leyes (principio de legalidad); cualquier posible afectación de los derechos del individuo debe estar debidamente fundada y justificada por una norma, a la vez que el afectado debe contar con la posibilidad de defenderse y ser escuchado (garantía de audiencia o principio del debido proceso legal).³⁸

No obstante si se pretende que la Constitución se aleje de instituciones y modelos arcaicos que en nada han ayudado al país, la tarea además de dejarse a sus ciudadanos debe recaer en manos de los Poderes de la Unión, los cuales están obligados a encontrar los mecanismos necesarios, no solo para combatir la corrupción, sino además para alcanzar la paz que tanto se requiere. Ello es una situación compleja, sobre todo al considerar que en México hay una distancia enorme y casi irreconciliable entre la norma y la realidad, incluso es factible apreciar la incapacidad de la primera para controlar o cambiar la segunda.

Por otro lado es casi inevitable que no exista oposición entre las normas constitucionales y la práctica de las autoridades que las aplican día a día, al subsistir un serio conflicto entre el sistema federal y la realidad del centralismo, pues si bien hay una división formal del territorio, la realidad es que las distintas

³⁸ FIX FIERRO Héctor, JAIME Edna, MAGALONI Beatriz, RUBIO Luis, A La Puerta De La Ley. El Estado de derecho en México, México, 2012, p. 10.

instituciones gubernamentales tienen que ceder jurisdicción y competencia a un ejecutivo supremo que legisla y juzga como una especie de multipoder.

Valga decir que la Constitución mexicana de 1917 ha sido modificada más de 350 veces, según la necesidad política del momento y las aspiraciones de los grupos en el poder. De ahí que no constituya en realidad un "pacto social inicial", sino una amalgama de proyectos políticos muchas veces irreconciliables. En un Estado de derecho las leyes y los reglamentos derivan su validez de la Constitución; pero si la Ley Suprema no refleja la realidad del país y tampoco constituye un ordenamiento jurídico coherente, no se puede esperar que las leyes, en general, y la impartición de justicia, en particular, respondan al reto de la modernización.³⁹

Reducir este abismo entre leyes y hechos es una de las labores que tiene la Constitución dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, como una reconfiguración de fondo y forma para perseguir en esencia la justicia, lo cual de lograrse traería una modernización real en el orden jurídico. Ante semejante anhelo se requieren medidas eficaces para combatir prácticas corruptas y revestir de certeza jurídica los actos de poder, es obvio que se trata de una tarea complicada, de reacomodos organizativos pero sobre todo de un cambio de actitud por los involucrados.

III.2. Ley General de Responsabilidades Administrativas

Las decisiones de poder pretenden no estar marcadas como secreto, por lo que se ha procurado una expansión cualitativa para reglamentar la actividad de servidores públicos y ciudadanos en casos específicos, ello muestra al menos en teoría, una nueva actitud apoyada en valores que vinculan el ejercicio de la función pública con la honestidad, criterio que valdrá la pena ahondar en líneas consecutivas.

“El término “responsabilidades administrativas” se advirtió de manera concluyente en la conexas Ley del año 2002, haciendo distinción entre ellas y la responsabilidad política, pero a quince años de vigencia, algunos preceptos que la integran han sido identificados como violatorios de las garantías de legalidad y seguridad

³⁹ ANZURES HERNÁNDEZ Jesús Sergio, El principio de oportunidad, Elaboración de Un Estudio De Caso, México 2016, p. 27.

jurídica, además de otros aspectos que resultan sumamente cuestionables”,⁴⁰ entre los que pueden mencionarse:

- Confusas disposiciones sustantivas y adjetivas con obligaciones para los servidores públicos y para que se investigue, juzgue y sancione a infractores.
- Tipos o faltas administrativas contempladas en supuestos sumamente ambiguos, que pueden comprender casi cualquier conducta de un servidor público.
- Amplias competencias y margen de discrecionalidad al interpretar conductas, investigar y juzgar al servidor público, teniendo el carácter de juez y parte.
- Escasos parámetros para investigar eficazmente las faltas administrativas de los servidores públicos, así como carencia de un listado sobre los derechos procedimentales correspondientes a los sujetos sometidos a una investigación o procedimiento de responsabilidad.

Esta terrible situación en la que México ha vivido desde hace décadas es resultado de un grave desequilibrio político que lo ha mantenido en una desarticulación funcional entre los sistemas de seguridad pública y la procuración de justicia con la realidad, pues en esta última impera la sobrepoblación, la inequidad, la corrupción e impunidad, así como la irresponsabilidad e ineficacia en el servicio público, pero todos estos obstáculos y muchos más que se presentarán, no deben servir de pretexto para no aplicar las leyes anticorrupción, por el contrario deben impulsar a que día a día se cumplan con mayor certidumbre en beneficio de toda la sociedad.

⁴⁰ GUTIÉRREZ SALAZAR Miguel Ángel, Hacia una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Red por la rendición de cuentas, <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/>, 23 de julio de 2015.

“En ese contexto y para no cometer los mismos errores al implementar el Sistema Nacional Anticorrupción debían adoptarse diversas medidas legislativas que generaran lo antes posible y con el refinamiento debido una nueva legislación en materia de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que surgió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuyo propósito es delimitar las obligaciones y comportamiento de los funcionarios públicos, así como las sanciones administrativas, ya no solo para los funcionarios sino para aquellas personas que aún actuando como particulares incurran en actos de corrupción; si bien este nuevo ordenamiento no es perfecto, en él se espera la implementación de varios aspectos que vale la pena resaltar,”⁴¹ los cuales son:

Una mejora en la redacción de los tipos administrativos, a este respecto será imperativo que quienes realicen interpretaciones, acudan a los criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación y evitar en lo posible la insistencia innecesaria de recurrir a normas inferiores a esta ley; si esto no fuera posible será imperioso asegurarse que lo fundamental de la conducta considerada como ilícita sea entendible para quien tenga la obligación de aplicarla.

Claridad en las capacidades, certificaciones y competencias que tendrán las autoridades federales y locales que conozcan de responsabilidades administrativas y también en torno a los tiempos en que desempeñarán sus actividades, respetando en todos los casos los términos legales de prescripción.

Precisión procedimental, para que los servidores públicos afectados por una sanción administrativa, vean respetados el debido proceso, la garantía de audiencia, la presunción de inocencia, separación entre autoridades investigadoras y las que corresponderá juzgar la responsabilidad administrativa.

Publicidad obligatoria de las declaraciones patrimoniales y de intereses así como de la declaración fiscal, las cuales deberán presentarse con total transparencia.

⁴¹ GUTIÉRREZ SALAZAR, *Op. Cit. Supra*.

Como se observa, la operación del Sistema Nacional Anticorrupción no solo es un compromiso jurídico, sino una obligación moral que tiene la sociedad entera, basándose primordialmente en las acciones u omisiones de los servidores públicos, entre los cuales debe imperar el respeto al estado de derecho en un nivel práctico, donde su responsabilidad profesional se vea incrementada de manera constante y se conviertan no en verdugos burocráticos, sino en verdaderos facilitadores que asistan a los ciudadanos según la tarea que les corresponda. Además del comportamiento ético que debe guardar esta clase concreta, la ley marca como obligatorias para su mejor desenvolvimiento, otras acciones entre las cuales se encuentran:

Facilitación a las secretarías y los órganos internos de control para hacer una verificación de las declaraciones patrimoniales, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

También se obliga a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y la fiscal anual, cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o contrate bajo cualquier modalidad en los tres niveles de gobierno.

Orientación a personas físicas o morales que participen en contrataciones y la expedición de un protocolo de actuación, teniéndolo en cuenta como un manual de organización y procedimientos completo en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada persona en sus relativas áreas.

Creación de códigos de ética inapelables dotados de máxima publicidad, ya que además de publicarse, deberán socializarse con los ciudadanos, trayendo como consecuencia que se cuente con sistemas y mecanismos para su aplicación real.

Enumeración clara de las distintas cadenas de mando y de liderazgo en cada una de las estructuras gubernamentales.

Las anteriores disposiciones se aplicarán procurando no solo alcanzar una transparencia gubernamental sino una transición democrática que facilite el desarrollo del país y evitar en lo posible las prácticas corruptas e incluso ilícitas de personas que por su investidura las han realizado durante mucho tiempo, como una dictadura que se ha mantenido inmutable en la mayoría de instituciones públicas, necesitándose para ello que los servidores tengan una nueva manera de pensar, sean conscientes de su papel e inyecten con vigor y fortaleza un pensamiento de legalidad interno, que luego exterioricen en su labor cotidiana. Asimismo se procurará la composición de otras tareas que perfeccionen la lucha anticorrupción entre las que se tienen:

1. Un marco de responsabilidades único para todo el país y los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno y órganos autónomos.
2. La Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control serán fortalecidos con sistemas adecuados y eficaces que les permitan examinar de manera constante y periódica el cumplimiento de acciones con la integridad debida por parte de los servidores públicos; y podrán presentar denuncias ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana.
3. Mejores prácticas internacionales y sanciones para evitar que el sector privado participe de actos de corrupción.
4. Mecanismos para que los ciudadanos puedan denunciar actos de corrupción de manera segura y anónima.
5. Respecto a la gran variedad de conductas que pueden ser consideradas como actos de corrupción, se orienta una clasificación taxativa de los actos más graves, como lo son: soborno, desvío de fondos públicos, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia, colusión, uso ilegal de información falsa o confidencial, nepotismo y conspiración para cometer actos de corrupción.

La observación crítica en el desarrollo de tan serios compromisos traerá formas de asegurar su cumplimiento, lo cual constituye un reto por los conflictos que implica esta parte de la sociedad sobre la que pretenden aplicarse, pese a ellos se apuesta por el creciente anhelo de su propia conciencia hacia el respeto y la tolerancia, así como la determinación de promover el progreso de México y elevar el nivel de vida de sus ciudadanos dentro de un concepto verdadero de libertad, en un ámbito de colaboración entre las distintas instituciones que forman el aparato gubernamental.

Las propuestas de esta nueva Ley son provechosas, al afirmar correctamente que para abatir la corrupción deben implementarse acciones no solo dentro del sector público, también debe involucrarse al sector privado, entre empleados, proveedores y clientes, entonces establecer un Sistema Integral de Ética e Integridad tanto a nivel del gobierno como de la ciudadanía es una práctica que toma importancia relevante dentro de su contexto.⁴²

La importancia e imposición de esta Ley como directriz nacional no es menor, ya que da forma y base legal en su nivel normativo a todo un nuevo régimen de responsabilidades en México, resultando importante poner suma atención y participar de forma activa en su proceso de socialización, ya que de ella y de su justa aplicación dependerá en grado importante, la eficacia en el servicio público, la prevención de faltas administrativas y sobre todo, el estímulo a no cometer actos con abuso de poder, al hacerse sabedores del castigo a que serán sujetos.

Para lograrlo es fundamental que esta Ley incorpore en su aplicación a todos los sectores de la sociedad, al considerarse que son muchas personas las que pueden ser ahora sujetos de sanción y que además se tipifiquen de forma clara los actos de corrupción y el proceso mediante el cual serán investigadas y dismanteladas en su caso las redes de corrupción.⁴³

Se destaca en esta nueva Ley la aspiración de un esquema donde todas las entidades federativas tendrán que observar los principios del sistema federal y en

⁴² TORRES Juan Manuel, La Ley 3 de 3 y la ética empresarial Su impacto en las empresas privadas, Deloitte, México, p. 11.

⁴³ GONZÁLEZ Luis Miguel, Todos los estados están obligados a observar principios del Sistema “con el SNA, no sólo se sancionará a funcionarios”, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/08/10/sna-no-solo-se-sancionara-funcionarios>, 10 diez de agosto de 2016.

cada una de ellas habrá un sistema anticorrupción, que seguirá el modelo del nacional, en este participarán los tres poderes, especialmente los institutos vigilantes de transparencia y de los ciudadanos.

De igual manera se pondrá fin a las diferencias que hay en los plazos de prescripción de los delitos, ya que hay una gran disparidad, mientras en algunos estados hay conductas que prescriben a los seis meses, en otros se consideran hasta cinco años, en este nuevo proyecto se homologan a tres años para delitos no graves y siete años para los delitos graves.

Esta norma contempla además una nueva práctica política, que solo puede construirse mediante cambios institucionales, armonizados con una opinión pública exigente que haga cumplir la norma en la práctica, por lo que su creación marca un momento importante en la historia de México, al representar una acción participativa de su ciudadanía con un objetivo claro ante sus funcionarios.

III.3. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

La creación de nuevas leyes, es solo parte del trabajo necesario para lograr la implementación de todo un sistema, especialmente cuando la realidad muestra que prevalece tanto en los servidores públicos como en la ciudadanía un interés propio, la búsqueda casi desesperada de un mejoramiento económico y material en un mundo de antagonismo, dentro de una supuesta sofisticación ganada por la estratificación social, la dominación, la lucha por el poder y la supremacía política, contrariamente la ley que se atiende en esta parte surge de la movilización de grupos, cuyas ideas proyectan como armas para conseguir una mejor distribución de recursos económicos y sociales, por lo que al punto se ofrece su estudio.

El Estado es un ente que con el paso del tiempo ha tomado fuerza en su búsqueda de trascender la complejidad social a la particular vida de los individuos y asentado en el principio de la división de poderes genera gran actividad administrativa en torno a su aspiración de renovarse continuamente en el horizonte de los sistemas políticos modernos, por lo que se requiere la existencia de instrumentos de control en torno a la administración de los recursos y servicios públicos para instituir límites a la actuación de los servidores

*públicos, en el marco de la dinámica democrática, con miras a una eventual coexistencia de valores y acatamiento de la ley en las relaciones entre gobernantes y gobernados.*⁴⁴

La sociedad mexicana en el marco de su renovación, demanda un cambio en la honestidad, la transparencia, la clara rendición de cuentas y con mayor firmeza en la eficiencia de los servicios públicos, al ser estos últimos con los que obligadamente mantiene un incesante contacto, pero debe tenerse en cuenta que esta sociedad evolucionada no se pasma, ni obedece de forma ciega los mandatos de una o varias figuras, al contrario exige legalidad y justicia en la acción gubernamental.

Por esta razón se deben tener reglas claras para que en el desempeño de la función pública impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente la actuación de los servidores públicos. Teniendo cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública que elaborar y emitir un Código de Conducta específico para delimitar la actuación que deben observar sus servidores en situaciones concretas, atendiendo a las funciones y actividades propias de cada institución.

Para satisfacer esa demanda social, se procura con la creación de esta Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, definir al Sistema como instancia de coordinación entre autoridades, figurando los siguientes aspectos positivos:

- Una visión integral,
- La Secretaría de la Función Pública, es la gran responsable del control interno, no desaparece y será fortalecida,
- Se permite una fiscalización más oportuna por parte de la Auditoría Superior de la Federación,

⁴⁴ MARTÍNEZ ANZURES Luis Miguel, Controles y responsabilidades en el sector público, Plaza y Valdés Editores, México, 2004, p.13.

- Se crean nuevas instancias como la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción,
- Participa la sociedad civil como proponente, promovente, observadora, denunciante y coadyuvante en la definición de políticas públicas en la materia.

Con estas peculiaridades se refuerza el propósito de delimitar en forma general las obligaciones y comportamiento de los funcionarios públicos, así como las sanciones administrativas para aquellas personas o funcionarios que incurran en actos de corrupción, pero es fundamental para su progreso, que esta ley incorpore a todos los sectores de la sociedad, con especial atención en quienes serán considerados como sujetos de sanción y a su vez puntualizando como deben ser las políticas públicas para llevarla a buen puerto.

Es irrefutable la adopción de un sistema inflexible, en el que no exista tolerancia a la corrupción y menos a la impunidad, antes bien que se sancionen con firmeza todas las faltas y delitos cometidos, sin dejarlos a discrecionalidad mediante el uso indebido del poder, pues esto ha sido un enorme problema que mantiene al estado mexicano en una seria crisis ética y económica.

De igual manera deben ceñirse los servidores públicos al manejo claro de los recursos presupuestales, para lo que es necesario “amarrarles las manos” y prohibirles “los moches” por indicarlo coloquialmente, es decir, que se vean impedidos sin que les quede la menor duda, para hacer mal uso de los recursos que son de todos y se eliminen los ilegales cobros de comisiones, de modo particular en las cámaras de diputados y senadores, y de los congresos locales, que no son transparentes, al manejar asignaciones presupuestarias como botín personal sin rendir cuentas de su aplicación; así como los gobiernos estatales y municipales que hacen mal uso de los recursos federales que se les transfieren.⁴⁵

A la par esta Ley aporta mecanismos para reducir la opacidad en la información gubernamental e informar a la sociedad de todas las personas físicas y morales, públicas y privadas, que tengan procesos acusatorios por corrupción. Exhibir públicamente a los corruptos no será violatorio de derechos humanos, ya que se

⁴⁵ CAMPOS Mariana, Los moches: linaje de opacidad, Animal Político, 09 de junio de 2017.

hará pública tal información hasta agotarse el debido proceso y demostrada plenamente la responsabilidad se publicará lo respectivo a través de sistemas de información permanentes o portales, tanto en el servicio público como en observatorios ciudadanos comprometidos con la lucha en contra de la corrupción.

Algunas cosas que esta normativa contempla o que derivan de ella y que se observan complicadas de cumplir son:

- Eliminar las adjudicaciones directas de adquisiciones y obras públicas, que han sido fuente inagotable de corrupción, desvío de recursos y conflicto de intereses,
- Que sean verídicas las declaraciones patrimoniales de todos los servidores públicos para conocimiento de la sociedad,
- Transparencia en los Fondos Federales que se transfieren a estados y municipios,
- Marco sancionatorio claro y que se cumpla sin excepción alguna, así como una vigilancia estrecha en la actuación de los sancionadores,
- Que los partidos políticos sean sujetos de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación,
- Coordinación para un efectivo combate a la corrupción, sustancialmente con ciudadanos empoderados, a través de un Comité de Participación Ciudadana que será la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas,
- Tecnología de vanguardia para el combate a la corrupción, tener una Plataforma Digital Nacional del Sistema, que permitirá acceder a la información de licitaciones y contratos, desde que se adjudican y dar seguimiento a cada uno de ellos; en ella se podrá consultar además la evolución patrimonial, declaración de intereses y la constancia del

cumplimiento de obligaciones fiscales de los servidores públicos, así como de aquellos que hayan sido previamente sancionados.⁴⁶

Valga decir que si se quiere cambiar a México y salir del pobre crecimiento económico, los malos gobiernos, la inseguridad, la corrupción y la impunidad no basta con generar leyes, la participación ciudadana es esencial para adoptar actitudes y conductas que vigilen, denuncien, exhiban y exijan de los gobernantes el cumplimiento cabal del compromiso asumido con la sociedad.

Asimismo asumir una conducta ética como imperativo del cambio, que termine con las arreglos, las complicidades y las corruptelas de los actores, incluyendo gobernantes, servidores públicos, partidos políticos, legisladores, poderes y empresarios, que no han sabido cumplir el enorme compromiso que tienen con la sociedad, la cual debe utilizar el enorme poder con que cuenta para hacer cumplir la responsabilidad de todos ellos.

Es de sumo valor la existencia de una ley propia que abrigue al Sistema Nacional Anticorrupción, pues la evidencia muestra que la noción de justicia está asociada principalmente a la ley como sistema de creencias acerca de la legalidad cuando se habla de competencias cívicas de los mexicanos, y como una base necesaria para la convivencia social reconocida por la mayoría de los ciudadanos del país. En México predomina el concepto universal, equitativo e imparcial de las leyes y la mayoría de los mexicanos piensa que estas deben aplicarse a todos por igual.

Lo anterior indica la existencia de un substrato psico-social entre los mexicanos, en el plano del reconocimiento de la ley, que los aleja de las formas tradicionales del particularismo político y jurídico que embonaba bien con la moralidad propia del corporativismo y el clientelismo característicos del viejo régimen, pero incompatibles con el nuevo arreglo democrático que se está consolidando en la sociedad mexicana, en esta última se observa una preocupación creciente, la de que se apliquen y respeten las leyes, con lo cual seguramente se conseguiría la seguridad, ataque a la delincuencia, honestidad en el servicio público, rendición de cuentas, disminución de las desigualdades entre ricos y pobres, así como una verdadera democracia con total armonía de los poderes, en sus respectivos órdenes de gobierno.⁴⁷

La adopción obligatoria de los planteamientos antes vertidos, será la base ética mínima que impere en la expresión fáctica contra la corrupción y si se asume de

⁴⁶ EGUÍA CASIS Alicia, El sistema nacional anticorrupción de México, su práctica y experiencia normativa: el caso de México (2015), México, 2017.

⁴⁷ CORTÉS GUARDADO Marco Antonio, Cultura De La Legalidad En México: Creencias Sobre La Justicia, La Ley Las Instituciones, Acta republicana política y sociedad, año 5, número 5, México, 2006, p. 45.

manera correcta condicionará el actuar dentro del servicio público nacional con el que se promueva la paz y estabilidad, no solo permitiendo que las personas gocen de los derechos mínimos, sino también proveyendo a México de un marco básico democrático, económico, político y social con menos conflictos, menos tensión social y menos delincuencia, pues debe considerarse que la estabilidad de un país va en proporción de la estabilidad que demuestran sus órganos gubernamentales.

III.4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Estipular las bases jurídicas respecto de órganos específicos en materia anticorrupción, impone una herramienta de compromiso de las instituciones con el desarrollo de las capacidades de quienes las integran y aclaran el camino que deben seguir en la práctica de sus actividades, las cuales deben tener como punto central la conciencia social y alejarse del viejo sistema opresor que solo genera poder para manipular ideologías a su conveniencia en un juego de clases, esta es la génesis de la ley que se citará en párrafos siguientes.

El lunes 18 de julio de 2016 se deroga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual contempla a esta institución como la encargada de imponer sanciones a los responsables de faltas administrativas graves, en la ejecución de servicios públicos y privados, establece cómo se organizará y funcionará dicho Tribunal, dándole carácter de autónomo, con capacidad para investigar y sancionar prácticas corruptas, así como fomentar la integridad en el servicio público.

Se le conceden al Tribunal facultades para:

Fincar el pago de las sanciones económicas que deriven en los daños.

Imponer sanciones a particulares por actos y omisiones vinculadas con faltas administrativas.

Abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.

Prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores en la prestación de servicios públicos y privados.

Facilitar los esfuerzos integrales y coordinados para lograr la transparencia y el combate a la corrupción.

Detectar prácticas de corrupción mediante la identificación de áreas, procesos y tipos de servicios mayormente críticos y susceptibles.

Puede observarse que la reforma a esta Ley tuvo una visión de largo alcance, pues las atribuciones del órgano que legitima engloban incluso a los particulares, trátase de personas físicas o morales, este reciente cambio le permite un más amplio funcionamiento en materia de fiscalización de los recursos asignados y en materia de verificación de la actuación directa de los responsables del manejo de la cuenta pública, sin dar pie a confusiones, ni a omisiones irresponsables, que hasta el día de hoy son fenómenos recurrentes de las políticas públicas.

Es claro que la función jurisdiccional dentro de este sistema tiene por objeto procurar la vigencia y observancia del ordenamiento jurídico nacional mediante resoluciones fundadas en el derecho, que resuelvan conflictos y controversias surgidas en ejercicio del servicio público o privado y puede afirmarse que la esencia de dicha función estriba en el control de la legalidad.⁴⁸ Ello debe garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y sociales del pueblo, siendo fiel reflejo de la lucha por consolidar la libertad, la dignidad y la justicia, evitando los abusos que ponen en riesgo el ejercicio libre de un sistema representativo y popular; sobre el particular, Maquiavelo decía que "los hombres siempre serán malos si la necesidad no los obliga a ser buenos"; por tanto, dicho Tribunal Federal de Justicia Administrativa debe garantizar la permanente búsqueda del interés colectivo propio de un Estado soberano y democrático; en este sentido, "es cierto que las formas democráticas del Estado se han extendido y afianzado, pero también es cierto que nada de eso aparece como firme y definitivo, si no va acompañado de la aprobación en torno al debido correlato entre los cambios normativos, las modificaciones socioeconómicas y en última instancia, el reajuste de las estructuras políticas."⁴⁹

Reglamentar la actuación del Tribunal no es un capricho, sino una exigencia que además le obliga a ceñirse escrupulosamente al respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en consecuencia a los derechos humanos, no solo de los afectados con los actos corruptos, sino de los servidores públicos que sean investigados por su posible comisión y se constituye como un órgano preventivo y sancionador de las conductas que no se apeguen a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben regir en el servicio tanto público como privado y cuya inobservancia afecta la marcha normal del despacho de los intereses públicos fundamentales.

⁴⁸ MORENO RODRÍGUEZ Rodrigo, *Op. Cit.*, p. 46.

⁴⁹ VANOSSI Reinaldo Jorge, Estudios de teoría constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 101.

En unión con otros órganos gubernamentales, el Tribunal deberá organizar y coordinar actividades dentro de un sistema colegiado de control gubernamental, para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y las obligaciones que la ley impone a los servidores en sus respectivas áreas.

En este sentido, la administración pública debe realizar una serie de acciones que logren la satisfacción de los intereses de la colectividad, y en relación con la prestación de los servicios asumir los riesgos que ello implica, abocándose, entre otros, a los siguientes principios:

- 1. El principio de cambio que autoriza u obliga a la constante modificación del servicio, en relación con sus propias exigencias.*
- 2. El principio de continuidad que caracteriza al servicio público, pues debe prestarse sin interrupción.*
- 3. El principio de igualdad respecto a los usuarios o beneficiarios del servidor público.*
- 4. El principio de seguridad, que en varios casos limita la acción de los particulares mediante el empleo de la coacción.⁵⁰*

Tales principios en el ámbito de su poder también deben contribuir en la conducción responsable, democrática y participativa del proceso de transición del país hacia una sociedad más justa, así como en la consolidación del cambio a través de su nuevo marco institucional, dando verdadera vida a las reformas mediante las que ha adquirido nuevas facultades; lo que debe interpretarse como una forma de mejorar el capital humano y administrativo en la prestación de servicios públicos y privados, ya que si éstos se encuentran preparados y actualizados en lo que prevé dicha Ley, se evitara el desorden en sus actividades y se estarán previniendo actos u omisiones que pudieran derivar en una falta o delito administrativo.

Forjar confianza en esta institución tampoco es fácil, se requiere tiempo para que demuestre su eficacia al transparentar una dispersa y monumental administración pública, aunada a los actos del servicio privado que deberá conocer y al hecho de mantener informada a la sociedad sobre el ejercicio de la autoridad, así como

⁵⁰ GALINDO CAMACHO Miguel, Derecho administrativo, Porrúa, México, 2000, p. 265.

darle confianza para formular denuncias y exigir sanciones a los servidores públicos o privados cuando éstos desvíen su actuación del marco de la ley.

La función preventiva de la Ley es prioritaria, ya que a través de ella debe evitarse la viciada concentración de ingresos, los privilegios y la corrupción que afectan severamente a las instituciones y a las personas, siendo un mecanismo prioritario para evitar funciones eminentemente sancionadoras.

Si su inserción en el Sistema Nacional Anticorrupción se aplica correctamente, debe optarse por el poder preventivo, y a través del Tribunal Federal de Justicia Administrativa identificar las causas que dieron origen a conductas desviadas, y en su caso, implementar acciones que eviten su recurrencia, con la constante evaluación por parte de la ciudadanía al respecto, ya que su percepción es una herramienta indispensable para la mejoría en la prestación de los servicios y en el actuar de los funcionarios que los brindan; la prevención más que la sanción permitirá paulatinamente disminuir el índice de servidores públicos sancionados.

El cumplimiento de los objetivos y metas en beneficio de la población a la que sirve este Tribunal, conlleva la obligación de colaborar de forma solidaria con la Auditoría Superior de la Federación y establecer los procedimientos que permitan a ambos órganos el adecuado cumplimiento de sus respectivas responsabilidades, fijando su mira en la obtención de resultados relativos a la evaluación de la actividad pública.

Debe reconocerse que el estado mexicano tiene una idea de la justicia sustentada en la primacía de la ley y del orden institucional, y se le confiere vital importancia a los Tribunales para que vigilen a la sociedad y el fortalecimiento de la democracia; aunque este enfoque es correcto, la dificultad emerge al considerarse el grado efectivo en que son vigentes y se hacen respetar las leyes en el país, porque la percepción es que el sistema legal mexicano no ha mejorado con el proceso de democratización, por lo tanto no hay Tribunales independientes, ni imparciales.

La integridad del sistema legal contra la corrupción y el avance jurisdiccional se han debilitado en su conjunto, por la amplitud de casos en que los enjuiciadores se someten a presiones y consignas extrajudiciales, entonces la impartición de justicia favorece a unos en contra de otros, por razones que están fuera de la ley. Estos vicios en el sistema mexicano de justicia dan muestra de que subsisten limitaciones graves que frenan el cambio jurídico o que apenas le permiten tener efectos limitados al permanecer vivas añejas deficiencias que no han sido resueltas.

La jurisdicción no es independiente e incluso segmentos del aparato legal están vinculados con el crimen organizado, además de que el abuso de autoridad y la impunidad de los funcionarios públicos son parte de la falta de legalidad en México.

III.5. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

La sociedad por naturaleza se forma de conflictos, con pugnas por ideales, intereses y opiniones distintas, organizándose en torno a elementos contradictorios, que han generado una lucha no violenta para satisfacer el interés particular por encima del beneficio social, así en lugar de crearse un problema por vía de la fuerza se busca la racionalización calculadora de éste, equívoco humano a considerar en la investigación y persecución de ilícitos por la Fiscalía creada especialmente para tal fin y de la que acto continuo se hablará.

Una de las figuras clave del Sistema Nacional Anticorrupción es la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, resultaría inverosímil forjar un Sistema completo sin la institución encargada de perseguir e investigar actos de esta naturaleza. Por lo tanto su Ley Orgánica es fundamental para que se le dote de independencia técnica y operativa en la persecución de delitos sobre corrupción. El principio fundamental para su creación, es que los gobernantes no deben ser jueces y parte en las investigaciones y acusaciones por corrupción, y debe ser la

Fiscalía el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguirlos.

Situación por la que se reformó el párrafo segundo del artículo 9 y el artículo 80; se adicionó la fracción I Bis al artículo 10, los artículos 10 Bis, 10 Ter y 10 Quáter; un segundo párrafo a la fracción I del artículo 13, los párrafos cuarto, quinto y sexto al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, las modificaciones trascendentales para el análisis en lo medular establecen:

Artículo 9. ...

El Procurador General de la República, sin perjuicio de las facultades del Fiscal Especializado, emitirá documentos, bases y normas administrativas que rijan la actuación de las unidades administrativas, órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, de la Procuraduría General de la República, de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos.

Artículo 10 Bis. *La Fiscalía Especializada es el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos de corrupción. Contará con personal capacitado para el cumplimiento de sus funciones, y con las unidades administrativas necesarias para las investigaciones, con Servicios Periciales, Agentes del Ministerio Público Especializados, miembros del Servicio Profesional de Carrera o de designación especial cuya actuación será fiscalizada por la Auditoría Superior de la Federación, la Visitaduría General y el Órgano Interno de Control, según su competencia. Habrá contacto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que integre en el Presupuesto de Egresos de la Federación el monto para el respectivo ejercicio fiscal.*

Es indudable que los actos de un buen gobierno siempre estarán sustentados en el imperio de la ley, mismos que deben llevarse a cabo por instituciones estatales eficaces, responsables en la transparencia de su actuar y certeras en la gestión de los asuntos públicos que les competan, esta es la visión que se anhela tengan las instancias encargadas de investigar hechos u omisiones de corrupción de las que se trata en este apartado, especialmente de la Fiscalía a que se hace referencia y cuya importancia obliga a disgregar su papel a través de los siguientes artículos:

Artículo 10 Ter. *La Fiscalía Especializada contará con las siguientes atribuciones:*

I. Ejercer las atribuciones que las disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación en hechos delictivos en materia de corrupción, con excepción de los cometidos por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, supuesto en el cual se estará al artículo 21 de esta ley;

II. Ser integrante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, según el artículo 113 Constitucional y la ley general correspondiente;

III. Nombrar titulares de sus unidades administrativas y direcciones generales, salvo aquellas que no realicen funciones sustantivas,

- IV. Tener agentes del Ministerio Público Federales y policías de investigación, sobre los que ejercerá mando directo, procurando equilibrio y proporcionalidad en la asignación del personal considerando los requerimientos operacionales y la disponibilidad presupuestaria,*
- V. Proponer a los agentes del Ministerio Público por designación especial que reúnan amplia experiencia profesional en la materia de corrupción,*
- VI. Proponer el contenido teórico práctico de capacitación, actualización y especialización, respecto de los agentes del Ministerio Público,*
- VII. Coordinar y supervisar la actuación de la policía de investigación,*
- VIII. Diseñar estrategias y líneas de acción para combatir delitos sobre corrupción,*
- IX. Implementar planes y programas para detectar delitos de corrupción.*

Estas primeras fracciones muestran que la Fiscalía tiene un rol crucial en el Sistema Nacional Anticorrupción, ya que asegura que este sea efectivamente implementado, con especial atención en el tema de la impunidad, pues está responsablemente obligada como operadora jurídica a vigilar que el derecho se aplique de manera estricta y las conductas ilícitas susceptibles de ser sancionadas lo sean con prontitud, evidente es que no se trata de un quehacer fácil al existir prácticas arraigadas que atentarán día a día contra su función, no obstante su posición debe ser férrea para mostrar además que la implementación del Sistema de Justicia Penal ha valido la pena. En esta tesitura es importante continuar en el análisis sobre las atribuciones de tan importante órgano, las cuales le imponen:

- X. Crear mecanismos de colaboración con otras autoridades.*
- XI. Emitir acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de la Fiscalía en el ámbito de su competencia, que en ningún caso podrán contradecir las normas administrativas emitidas por el Procurador General de la República. En caso de contradicción, se resolverá la actualización, derogación o abrogación de la norma por el fiscal especializado.*
- XII. Implementar, mecanismos de cooperación con autoridades de los tres órdenes de gobierno para la investigación de los delitos en materia de corrupción,*
- XIII. Diseñar programas permanentes de información y fomento a la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia de delitos derivados de la corrupción,*
- XIV. Colaborar con autoridades que ejerzan facultades de fiscalización a fin de fortalecer el desarrollo de las investigaciones,*
- XV. Requerir a las instancias de gobierno información necesaria para sus investigaciones, la que no podrá ser negada, incluso anteponiendo el secreto bancario, fiduciario o cualquiera otro de similar naturaleza,*
- XVI. Integrar sistemas de análisis sobre información fiscal, financiera y contable relacionada con la investigación de los delitos en materia de corrupción,*
- XVII. Coadyuvar con áreas de la Procuraduría, en el desarrollo de herramientas de inteligencia con metodologías interdisciplinarias de análisis e investigación de las distintas*

variables criminales, socioeconómicas y financieras, para conocer la evolución de las actividades relacionadas con los delitos en materia de corrupción,

XVIII. *Generar sus propias herramientas metodológicas para identificar los patrones de conducta que pudieran estar relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita;*

No es de esperar que en la práctica estos preceptos sean perfectos, pero debe apelarse a que los errores de esta Fiscalía sean los menos y de verdad aporte acciones benéficas para liberar al país de tan terrible flagelo, haciendo hincapié en que su manera de conducirse por ninguna circunstancia irá en contra de alguna persona como en antaño, privándola de su libertad y sometiéndola a limitaciones físicas en condiciones de severidad, antes bien aplicará las normas con el mayor grado de precisión, respetando su contenido sin interpretarlas a conveniencia y bajo los medios previstos para el control de su aplicación.

XIX. *Emitir guías y manuales, con la Coordinación General de Servicios Periciales y la Unidad Especializada en Análisis Financiero para los dictámenes fiscal, financiero y contable que soliciten agentes del Ministerio Público de la Federación,*

XX. *Conducir la investigación para la obtención de datos o medios de prueba,*

XXI. *Suscribir programas de trabajo y proponer al Procurador General de la República convenios con las entidades federativas para tener acceso directo a los Registros Públicos de la Propiedad y las unidades de inteligencia patrimonial,*

XXII. *Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común,*

XXIII. *Realizar la investigación de hechos que presuntamente constituyan delitos del fuero federal y del orden común, en los que ejerza la facultad de atracción,*

XXIV. *Ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado o de sus beneficiarios cuyo valor equivalga al producto, instrumentos u objetos del hecho delictivo si éstos han desaparecido o no se localicen y sea atribuible al imputado,*

XXV. *Promover extinción de dominio de bienes de imputados, sentenciados, o sus dueños beneficiarios en iguales términos que la fracción anterior cuando estos sean vinculados con delitos en materia de corrupción susceptibles de tal acción,*

XXVI. *Decidir responsablemente el destino de los recursos que le sean asignados,*

XXVII. *Someter al Procurador General de la República el solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de su facultad de atracción, si procede,*

Las circunstancias y el momento que atraviesa el país obligan a un mayor entendimiento del derecho sin llegar a lo coactivo, el carácter autoritario del estado no debe prevalecer con la falsa premisa de salvaguardar la libertad y al contrario debe sentirse obligado como garante de las normas a maximizar el disfrute de las prerrogativas con las que cuentan los ciudadanos, si bien acompañado de ciertas

restricciones impuestas estas solo lo serán para proteger las libertades de otros. Para continuar con el estudio de la conformación legítima y específica de esta ley trascendental para el Sistema, se sigue dando paso a los artículos que la forman:

Artículo 10 Quáter. *Las fiscalías especializadas se equiparan a una Subprocuraduría y sus titulares deberán cumplir varios requisitos, entre los que destacan gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.*

Artículo 13.

I. ...

El Fiscal Especializado fundada y motivadamente, podrá solicitar la destitución de los agentes del Ministerio Público y de la policía,

Artículo 21.

...

Los delitos en que incurran los servidores públicos de la Visitaduría General incluyendo a su titular serán investigados y perseguidos por el Procurador General de la República o por el servidor público en quien se delegue la facultad. A su vez las faltas administrativas que cometan los servidores públicos de la Visitaduría General incluyendo a su titular, serán investigadas y sustanciadas por el Procurador General de la República o por el servidor público en quien se delegue la facultad, quien podrá imponer las sanciones que correspondan.

Si la Visitaduría tiene conocimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de falta administrativa, presentará denuncia ante el Órgano Interno de Control para que este proceda según la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 80. *El Órgano Interno de Control en la Procuraduría General de la República, dependerá de la Secretaría de la Función Pública, y ejercerá sus atribuciones conforme a las disposiciones jurídicas que rigen la actuación de esa Secretaría de Estado. Las faltas administrativas en que incurran los servidores de la Procuraduría General de la República que no encuadren en el régimen especial de esta ley, se conocerán por el Órgano Interno de Control en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

No obstante y dada la complejidad de las situaciones que pueden surgir, el país no solo debe constreñirse a la promulgación de leyes que ataquen la compleja área de la corrupción, sino enfrentar en la práctica sus aspectos con mayor detalle de una manera prolija y bien conducida, especialmente por los órganos encargados de procurar justicia. De acuerdo con este planteamiento, el diseño de políticas apropiadas debe delegarse de manera efectiva en los órganos de gobierno competentes, cada uno de los cuales se espera que desarrollen acciones firmes frente a sus propias necesidades y circunstancias, sobre todo con mucho sentido común y claridad.

III.6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Adecuación)

Procurar un apego al Sistema Nacional Anticorrupción es una tarea general, no obstante debe recalcar la estricta atención que deben guardar hacia este los servidores públicos como pieza clave de la actividad del estado mexicano, ya que si en esta instancia su implementación es efectiva, habrá un ejemplo a seguir que puede marcar la pauta para una correcta procuración de justicia, por lo tanto como primer acercamiento y para desentrañar su nuevo contenido se incluyen las siguientes especificaciones.

La reforma constitucional que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción no necesitaba una nueva ley en esta materia, sino adecuaciones a la existente que diera facultades a la Secretaría de la Función Pública, como la responsable del control interno de la Administración Pública Federal y la dotara de todas las herramientas para prevenir, identificar y sancionar faltas administrativas no graves.

Algunos de los puntos importantes de esta adecuación, de acuerdo con el Instituto de Administración pública A.C. son:

- 1. Cero impunidad para cualquier acto de corrupción, en especial las dádivas; advirtiéndose que se harán acreedores hasta con 18 años de cárcel quienes realicen estos actos, con mayor atención si se trata de legisladores federales.*
- 2. Las medidas anticorrupción son aplicables para todos, hacia los particulares se establecen penas de hasta 14 años de prisión, si entregan algún beneficio a servidores públicos para participar en contrataciones públicas y de 12 años a quienes mientan sobre la riqueza obtenida por concesiones públicas.*
- 3. El castigo al enriquecimiento ilícito será enérgico, a los servidores públicos que se les compruebe este hecho, podrían alcanzar 14 años de prisión y multa.*
- 4. Todas y cada una de las dependencias gubernamentales debe contar con funcionarios públicos íntegros y éticos, pues al servidor que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, además de multa.*
- 5. La Secretaría de la Función Pública debe robustecerse al enfrentar la corrupción, y tener los suficientes medios para investigar y sustanciar faltas administrativas, así como regular y vigilar a más sujetos obligados.⁵¹*

⁵¹ Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Revista De Administración Pública 141 Volumen LI, N° 3 (septiembre-diciembre 2016) p. 147.

El ajuste dado a esta Ley es de vital importancia, precisamente porque le da vida a la Secretaría de la Función Pública, la cual vigilará la integridad en el actuar de una gran cantidad de servidores, especialmente con acciones preventivas, en las cuales se insistirá que las dependencias donde el grado de integridad institucional es mayor, generan un ámbito laboral en el que la corrupción, el fraude, el abuso, la ilegalidad y otras irregularidades son casi ausentes; reiterando que los servidores públicos actúan con integridad cuando observan los valores y principios de la buena administración, como la honestidad, probidad, imparcialidad, respeto y objetividad.

Contrario sensu un gobierno conformado por servidores públicos que carecen de estos valores pierde la confianza de la sociedad, lo que eventualmente deteriora su autoridad y refleja un resultado nocivo para el estado mexicano en su conjunto, pues la ciudadanía debe confiar en la acción gubernamental, al ser esta la que le proporciona múltiples servicios indispensables y su vez da paso al desarrollo social, político y económico del país, además porque al faltar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones se deja de garantizar la convivencia pacífica de sus habitantes.

Conforme a tal razonamiento, lo que se quiere con esta reformada Ley es que el ejercicio del servicio público federal se rija por una correcta dirección, surja con efectividad el establecimiento del control interno y de buenas prácticas de los servidores públicos, así como una condición indispensable para el desempeño eficaz y continuo de muchos sectores, tanto públicos como privados. Llevarla a la práctica no sólo implica su observancia, sino que va más allá y se constituye como el punto de partida para el desarrollo de una actuación enfocada en la generación de valor público, el cual es un activo intangible fundamental de cualquier sociedad y el principal producto esperado de las instituciones gubernamentales, que constituye la base para incrementar en condiciones de equidad y justicia el bienestar social y la satisfacción de las necesidades poblacionales elementales.

Cierto es que la confianza en las instituciones gubernamentales no se recuperará de un instante a otro, pero es fundamental arraigar en cada uno de los servidores públicos y particulares, el valor de la honestidad y buscar la implementación de las acciones contenidas en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Conforme a las nuevas atribuciones dadas a diversos entes de la Federación se tiene que para sensibilizar a estos servidores públicos y a los particulares relacionados con las

instituciones como son clientes y proveedores, cada dependencia del organigrama federal y los que corresponda en el ámbito privado, deberán instituir mecanismos que les permitan crear conciencia de los valores y un sistema de control interno enfocado a prevenir actos de corrupción, mismas que tendrán contacto directo con su homóloga federal. Para la eficacia de este control se debe apremiar en:

- 1. El diseño de procesos formales para eliminar incentivos que promuevan actos deshonestos,*
- 2. Evitar el establecimiento de metas y objetivos irreales o imposibles, porque se generan falsas expectativas en la ciudadanía, mismas que al no cumplirse provocan un serio descontento y mayor desconfianza.*
- 3. Capacitar y concientizar a los servidores de manera periódica y clara sobre la importancia de la integridad y los principios éticos en el ejercicio de su cargo.*
- 4. Asegurar que los mandos superiores sean el ejemplo, con su actuación ética.*
- 5. Promover una cultura abierta y transparente, en la cual las críticas sean aceptadas, con apertura a la corrección de errores y la clara discusión de actos inexactos o que puedan crear dudas.*
- 6. Implantar mecanismos de denuncia efectivos que permitan conocer posibles actos corruptos y aseguren el anonimato de los denunciantes.*

Así pues las actividades de control que ejerza la Secretaría de la Función Pública estarán encaminadas a fortalecer la integridad en las instituciones, mediante políticas y procedimientos establecidos con el apoyo primordial de sus titulares, mandos directivos y la totalidad de su personal, por lo tanto dichas instituciones deben establecer un ambiente de pleno control anticorrupción, por medio del cual se promueva una cultura de la legalidad que permita prevenir actos corruptos, entre los que pueden mencionarse el abuso, el despilfarro, el fraude y otras irregularidades que atentan contra un entorno de valores mínimos.

Por ende los titulares y mandos directivos de los entes gubernamentales y en su caso de los entes privados deben establecer un tono ético que acentúe y facilite la adopción de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, tanto en el cumplimiento de sus funciones como en el ejercicio de los recursos públicos a su disposición, debiendo demostrar una actitud de respaldo no solo a una parte, sino al Sistema Nacional Anticorrupción en su totalidad. De igual manera deben establecer códigos formales de ética y de conducta, en los que se

detallen los principios de actuación en el cumplimiento de sus funciones, lo anterior para promover los valores que rigen la actuación institucional del personal.

Dicha Secretaría debe además contar con dispositivos de difusión de las acciones que se están llevando a cabo para establecer un eficaz y eficiente sistema de control interno orientado a prevenir, disuadir, detectar y corregir actos de corrupción y violaciones a la ley, con la finalidad de sensibilizar y concientizar a los servidores públicos y privados sobre la importancia de la implementación de este sistema y sobre los beneficios que obtendrán como resultado.

Asimismo, realizar capacitación con temas relacionados en la materia para mejorar la actitud, conocimiento, habilidades y conductas del personal, sobre los riesgos de corrupción, lo que les permita identificar, analizar, clasificar y mitigar eventos que, en caso de materializarse, impactarían negativamente a la institución, al entorno de valores y principios éticos, y al logro de objetivos.

La adecuación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal marca como imperativo tener metas de honestidad e integridad, las cuales deben estar dentro de un exhaustivo plan de estrategias institucionales, en el que se determinen cuáles son los tipos de riesgo a la legalidad existentes, cuál es su influencia, cuáles son sus fuentes para analizarlas, las causas de los eventos que los generan y el impacto producido en caso de que el riesgo se materialice, pero sobre todo priorizar los riesgos evaluados, para determinar cuáles requieren de un tratamiento inmediato con actividades de control que los mitiguen.

Parte trascendental es esto, ya que una vez identificados, evaluados, analizados y priorizados los riesgos a la integridad en el servicio público o privado se debe dar la adecuada y oportuna implementación de acciones que permitan valorar el grado de avance y las mejoras necesarias para reforzar la honestidad e integridad institucional y reducir la probabilidad de ocurrencia de los riesgos de corrupción.

III.7. Código Penal Federal (Adecuación)

Comprender que las conductas ilícitas deben castigarse, no responde a una acción de venganza sistematizada por parte del estado, sino como una exigencia en la conservación del contrato social nacional, que coincide con el Sistema estudiado, al darle un papel preponderante a las exigencias ciudadanas y sancionar de manera auténtica a quienes incurren en actos u omisiones corruptas, este planteamiento obligó a modificar el Código Penal Federal, siendo imperativo para esta disertación hablar a continuación de lo que medularmente contiene desde tal cambio.

Es esencial que los funcionarios y personas corruptas sean sancionados no sólo con inhabilitaciones y multas, por lo que fue imperativo reformar el Código Penal Federal para dar claridad a la tipificación de delitos de corrupción y sus procesos de investigación, además para establecer mecanismos de cooperación entre las autoridades que investiguen faltas administrativas con las que investiguen delitos y evitar que por el mismo acto se integren dos expedientes distintos.

Tal previsión se hizo para regular de forma coordinada el Sistema Nacional Anticorrupción y no perder la identificación, bloqueo y ataque de este complicado fenómeno; conscientes de estas peculiaridades los legisladores federales trataron de precisar los delitos sobre corrupción en conductas específicas de acción u omisión que pueden derivar, a diferencia de las administrativas, en la privación de la libertad si se adecúan al tipo descrito en el Código.

Resulta valioso que los servidores públicos conozcan las conductas punibles y las sanciones del Código Penal Federal en las que pueden incurrir en el ejercicio de sus funciones, por lo que se priorizará en este apartado el análisis sobre la adecuación a delitos relacionados con el servicio público, dándose medularmente las siguientes precisiones:

a) Ejercicio ilícito del servicio público. Artículo 214, comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que: ...

III.- Conociendo por su empleo, cargo o comisión que pueden ser gravemente afectados el patrimonio o intereses de ciertas dependencias, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si es su facultad.

...

VI.-...

A los delitos de las fracciones I y II, se impondrán de uno a tres años de prisión y de treinta a cien días multa, sobre las fracciones III, IV, V y VI de dos a siete años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.

La discrecionalidad debe terminarse por ley, esta es clara y tipifica las conductas susceptibles de ser sancionadas, por lo que no puede haber ni actos ni omisiones que sean disculpados a los servidores públicos que los cometan, la norma es clara y tipifica las conductas susceptibles de ser sancionadas como en este caso, con el legítimo propósito de satisfacer una necesidad social, siendo esta la de certeza en el ejercicio del poder público.

b) Abuso de autoridad. Artículo 215.-

...

VI.- Si el encargado de un lugar para sanciones privativas de libertad, o centros de arraigo que, sin requisitos legales, reciba a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte a la autoridad; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

...

IX.- Obtenga, exija o solicite para sí u otra persona, parte del sueldo o remuneración de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios;

...

XI.- Autorice o contrate a un inhabilitado por resolución firme para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, con conocimiento de tal situación;

...

XIII.- Obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;

XVI.-...

Delitos de las fracciones I a V y X a XII, se impondrá de uno a ocho años de prisión y cincuenta a cien días multa. Si son las fracciones VI a IX, XIII, XIV, XV y XVI, será de dos a nueve años de prisión y setenta a ciento cincuenta días multa.

Varios son los supuestos a que alude este artículo, considerados como situaciones particularmente graves por el daño que causan, no solo a los que las padecen de modo directo, sino a toda la sociedad por la ausencia del buen derecho y peor aún por la ausencia de humanidad que conllevan, representando un peligro de fondo que menoscaba la democracia, los derechos fundamentales e interfiere de manera arbitraria en la búsqueda de un mejor país.

c) Coalición de servidores públicos. Artículo 216, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o hacer dimisión de sus puestos para impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga. Se impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al cometer el delito.

Cabe decir que el delito antes citado reviste importancia especial en el ámbito de la aplicación de justicia y corrobora la obligación positiva del estado a tomar medidas operacionales preventivas al tipificar ciertas conductas, no con el afán de presentar un catálogo atractivo para los delincuentes sino para infundir en los ciudadanos el cuidado suficiente de no encuadrar en ellas y la convicción fundada de que si las cometen recibirán una pena, esto será significativo si se logra de verdad que todo quede en una advertencia y no haya un sinfín de sanciones.

d) Uso ilícito de atribuciones y facultades. Artículo 217, lo comete:

I.- El servidor público que ilícitamente:

...

B) De permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones económicas;

C) De franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre ingresos fiscales, precios y tarifas de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos;

E) Contrate deuda o coloque fondos y valores con recursos públicos.

I. bis.- El servidor público que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona:

A) Niegue el dar o contratar operaciones a quien cumpla los requisitos, o

B) Al responsable de administrar y verificar el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplirla.

...

III.- Quien teniendo fondos públicos, les dé una aplicación distinta a la legal.

Se impondrán iguales sanciones a quien a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o el servicio público o de otra persona participe, solicite o promueva la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este artículo.

Artículo 217 Bis.- Al particular que en la prestación de un servicio público del dominio de la Federación, pretenda obtener un beneficio para sí o para un tercero genere información falsa de los rendimientos o beneficios que obtenga, y si oculta a una autoridad información de rendimientos o beneficios que tenga. Se castigará con tres meses a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.

La injerencia de los particulares en actos de autoridades es una constante si de actos u omisiones corruptos e ilícitos se trata, por lo que sus relaciones y negociaciones deben estar en vigilancia continua, primero para prevenir sus conductas socialmente dañinas, posteriormente para que de ser necesario se inicie una investigación exhaustiva que lleve a deslindar responsabilidades o a una sanción; será importante llevar a la par un monitoreo efectivo que permita comprobar de forma estadística el comportamiento de los servidores públicos.

e) Conclusión. Artículo 218.-...

Si el valor de lo exigido indebidamente no excede a quinientos días de Unidades de Medida y Actualización al cometerse o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y treinta a cien días de multa; si excede, serán de dos a doce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.

No hay faltas pequeñas, no obstante resulta necesario tomar en consideración la cuantía para la tipificación de esta conducta y aunque la corrupción se encuentra tanto en la adquisición ilegal de unos cuantos pesos como en la obtención de sumas o beneficios millonarios, es necesario ponerlo en la balanza para no cometer injusticias, por ende el castigo para esta conducta no es excesivo, pensando quizá en una manera de que aquellas personas que lo cometan y sean sancionadas puedan reivindicar su manera de actuar, racionalicen su conducta y la aten a un férreo principio de honradez que no los deje caer en este tipo de faltas una vez más.

f) Intimidación. Artículo 219.-...

I.- El servidor que por sí, o por interpósita persona, use violencia, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información sobre la presunta comisión de una conducta sancionada por la norma Penal o la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y

II.-...

Se impondrán de dos años a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.

Vivir bajo un esquema donde hay presiones que no permitan a los ciudadanos ejercer sus prerrogativas mínimas es contrario a la ley, pero sobre todo es contrario a la búsqueda de paz que tanto necesita México, lamentablemente ello es una muestra clara de que aunque la Carta Magna reconoce a su sociedad el noble derecho de ser libre otros lo cortan con actos viles, fragmentando no solo a

las personas sobre las que se aplica sino a toda la organización gubernamental y sus funciones, lo cual lleva a tener un sistema de justicia cada vez más alejado de la realidad, más complejo, más burocrático y por lo tanto más corrupto.

g) Ejercicio abusivo de funciones. Artículo 220.-...

I.- El servidor público que por su empleo ilícitamente dé por sí u otro, contratos, concesiones, autorizaciones, franquicias, exenciones; compre, venda o realice un acto jurídico que le beneficie a él, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a un tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que él o las personas antes referidas sean parte;

II.-...

Si la cuantía es menor a quinientas veces el valor diario de Unidad de Medida y Actualización, será de tres meses a dos años de prisión y treinta a cien días multa. Si excede de dos a doce años de prisión y cien a ciento cincuenta días de multa.

A pesar de los cambios estructurales en la sociedad puede decirse figurativamente que a nivel del gobierno mexicano parece imperar aún un sistema de linajes, una masa intocable que puede hacer o dejar de hacer, una casta superior que influye en los negocios más redituables no para la sociedad, sino para ellos y sus familias, lo que ha traído como consecuencia el enriquecimiento inexplicable de algunos cuantos, esta manera ilícita de actuar es en donde se encuentra una de las más grandes fugas de recursos económicos y donde el flujo de dinero es excesivo, debido a que las empresas interesadas en obtener los beneficios de alguno de los actos que encuadra la descripción del tipo convienen de manera previa el uso de fuertes cantidades para lograrlo.

h) Tráfico de influencias. Artículo 221.-...

IV.- Al particular que, sin estar autorizado legalmente a intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones en dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de un beneficio para sí o para otro. Se impondrán de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.

Pudiera pensarse que esta es una situación que difícilmente se da, lo cierto es que subsiste y es frecuente a través de los denominados “compadrazgos” o “padrinazgos”, el dominio que tienen otras personas sobre un gran número de servidores públicos incluso de primer nivel es una constante en México, lo peor es que no solo se trata de una potestad ejercida por otros funcionarios, amigos,

familiares o superiores jerárquicos, desde hace décadas este sometimiento también es llevado a cabo por la delincuencia organizada, la cual se ha vinculado de manera sistemática casi en su totalidad con las dependencias e instituciones públicas, obligando a los servidores a actuar del modo que ellos ordenan.

i) Cohecho. Artículo 222.- ...

I.- El servidor público que por sí, o por otro pida o reciba para sí u otro, dinero o un beneficio, acepte una promesa de no hacer o hacer algo propio a sus funciones;

II.- El que dé, prometa o entregue un beneficio a las personas que dice el artículo 212 de este Código, para que haga u no un acto propio de sus funciones, y

III.- El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite:

a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí u otro una comisión, dádiva o contraprestación, no derivada de su encargo;

b) Otorgar contratos de obra pública o servicios a favor de determinadas personas.

Se aplicará la misma pena a quien gestione, a nombre o representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos.

...

Si el valor no excede quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Si excede será de dos a catorce años de prisión y cien a ciento cincuenta días de multa.

Como se asentara líneas arriba, ningún servidor público debe quedar exento de sanción si comete alguna conducta contraria a la ley, precisamente para clarificar y hacer énfasis en esta generalidad el artículo anterior detalla los actos susceptibles de ser castigados cuando se cometan por un legislador federal, esta premisa es esencial en el cambio que pretende darse con este nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, es decir, debe quedar claro que la investidura no da derecho a violar la ley, ni a que en caso de realizar actos ilícitos buscando un beneficio particular su conducta deba quedar impune.

j) Peculado. Artículo 223.-...

I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de otro, distraiga de su objeto cualquier cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa;

II.- Quien use fondos públicos o realice un acto para promover su imagen política o social, la de su superior jerárquico o la de otro, o para denigrar a una persona;

III.- Quien pida o acepte promocionar o denigrar a cambio de fondos públicos o se beneficie de actos por uso ilícito de atribuciones y facultades, y

IV.-...

Si el monto no excede de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Si excede será de dos años a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días de multa.

Dañar a otros para beneficio propio es una conducta que debe verse como repulsiva, no solo porque la ley lo diga sino porque la sociedad debe recordar su humanidad y replantear su solidaridad creadora de símbolos unificados, especialmente los servidores públicos quienes con sus actos moldean la manera de andar de todo el país, en un círculo que hasta ahora ha sido vicioso y no virtuoso, lleno de codicia, materialismo desbordado e injusticias, entonces debe pensarse en demostrar que las estructuras gubernamentales si funcionan y que pueden influir de modo benéfico en la vida de las personas.

k) Enriquecimiento ilícito. Artículo 224.- *Se sancionará a quien no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o procedencia de los bienes a su nombre o de los cuales se conduzca como dueño. Asimismo los que dispongan su cónyuge y dependientes económicos directos, salvo que acredite que los obtuvieron por sí mismos.*

...

Decomiso en beneficio del Estado de bienes cuya procedencia no se acredite.

Si el monto no excede a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrá de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días de multa. Si excede será de dos a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días de multa.

La magia parece ser un elemento indispensable en el actuar de algunos servidores públicos, los cuales ingresan al desempeño de sus funciones con poco menos que sus pertenencias personales y al salir como por arte de magia son grandes millonarios sin poder comprobar la manera en la que obtuvieron senda riqueza, existen algunos otros que si bien comenzaron su carrera en el servicio público teniendo grandes fortunas, las han incrementado en cantidades inimaginables y peor aún de modo inexplicable, debido a que con su salario como único ingreso no sería posible haberlas logrado, esta situación merece sin duda un grave castigo por ser una conducta que revela además la terrible desigualdad económica y de justicia en la que se encuentra México.

l) Delitos cometidos contra la administración de justicia. Artículo 225.-...

VI.- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas o contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o definitiva lícita, en los términos de la ley;

...

X.- Detener o retener a un individuo fuera de los casos señalados por la ley,;

...

XIII.- Ocultar al imputado el nombre de quien le acusa, salvo en lo previsto por la ley, no darle a conocer el delito que se le atribuye o no realizar el descubrimiento probatorio conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales;

XVII.- No dictar auto de vinculación al proceso o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculcado haya solicitado ampliación del plazo;

...

XX.- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o cuando no preceda denuncia, acusación o querella; o sin ponerlo a disposición del juez en el términos del artículo 16 de la Constitución;

...

XXIV.-Advertir al demandado, ilícitamente, sobre embargo en su contra;

...

XXVIII.-Dar a conocer a quien no tenga derecho, información de una carpeta de investigación o que sean reservados o confidenciales;

...

XXXII.- Desviar u obstaculizar la investigación del hecho delictuoso o favorecer que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia;

XXXIII.- a XXXVII.- ...

Los delitos previstos en las fracciones I, a III, VII a IX, XX, XXIV a XXVI, XXXIII y XXXIV, tendrán prisión de tres a ocho años y de treinta a mil cien días multa. En los previstos por las fracciones IV a VI, X, XI, XIII a XIX, XXI a XXIII, XXVII, XXVIII, XXX, XXXI, XXXII, XXXV a XXXVII será de cuatro a diez años y de cien a ciento cincuenta días multa.

La aplicación de justicia en general debe darse con todo apego a la ley, pero en materia penal con mayor énfasis debe respetarse sobre un contexto particular bien delimitado y las personas que se encuentran en una situación incluida en ella deben ser tratadas con mayor cuidado, lo anterior debido a que se refiere a actos definitorios y determinantes sobre la libertad, siendo trascendental ya que no solo se habla de esta en sí, sino de lo que conlleva, es decir se define la vida de una persona que puede vivir en carne propia las fallas del sistema penitenciario, por otro lado puede evitarse que quien verdaderamente sea culpable no pague por la conducta u omisión ilícita que haya cometido, entonces ambas actitudes merecen un castigo debido a que dañan a la sociedad y van contra el directo detrimento de la sociedad.

m) Ejercicio indebido del propio derecho. Artículo 226.- *Al que para hacer efectivo un derecho que deba ejercitar, empleare violencia, se dará prisión de tres meses a un año o 30 a 90 días multa, sólo procede por querrella de parte ofendida.*

La violencia es la bandera de la mediocridad, de aquellos que no pueden poner en palabras sus frustraciones y utilizan su fuerza bien física o moral para infundir en otros temor, obligándolos a hacer lo que desea sin importar el daño que cause pues su fin primordial es la satisfacción de su necesidad propia, la falta cometida si bien no resulta grave si es gravosa y atenta contra la búsqueda de paz, búsqueda que es prioritaria en la lucha contra la corrupción, pues de nada sirve tener leyes si no se busca la tranquilidad del país.

Como se puede ver, se precisa de manera más clara en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, del año 2016 los casos en que se aplicarán las disposiciones anteriores a funcionarios o empleados de la administración pública e incluso particulares cuando en ejercicio su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en cada uno de los artículos.

III.8. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Adecuación)

Diversas son las teorías, planteamientos e instituciones que se enlazaron y lo seguirán haciendo dentro del sistema legal mexicano para crear normas jurídicas anticorrupción o modificar las ya existentes, una de las cuales se modificó es la Ley a tratar en lo sucesivo y es importante debido a que las funciones de la Auditoría Superior de la Federación cambiaron, esto se tomará como marco de referencia para adecuar los instrumentos legales locales de todo el país, con el fin de ser garantes de sus disposiciones como eficaces órganos de control.

Uno de los grandes logros en la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción fue el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, al permitírsele fiscalizar recursos públicos en tiempo real y no esperar a que concluya la cuenta pública, para que pueda observar cuentas públicas de años anteriores producto de

denuncias y por último, para que pueda fiscalizar las participaciones federales que son entregadas a los estados.

Se le otorgan a dicha Auditoría mediante la adecuación a la ley que la arroja las siguientes atribuciones:

- * Fiscalizar ejercicios en curso o anteriores
- * Traducir las faltas en sanciones
- * Investigar, substanciar y promover, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la imposición de sanciones
- * Practicar auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

La mejora en la forma de trabajar de esta estructura no debe darse como un cambio abstracto y teórico, sino como un medio que haga posible de forma directa la resolución de problemas reales respecto al uso de recursos públicos, no de una manera mecánica sin fundamentos, antes bien fincada en conceptos sociales basados en el realismo cotidiano de los entes que puedan quedar bajo su jurisdicción, recordando que el poder que tiene debe ejercerlo no solo a favor de unos cuantos, sino de un gran orden social cuya estabilidad depende de que los individuos involucrados en sus tareas acaten sus normas, de tal manera que ninguna persona actúe fuera de sus dictados, porque entonces seguirá imperando el caos que se vive hasta ahora en materia de fiscalización.

Y a su vez se obliga como bien lo precisa la Comisión Federal de Competencia Económica, a presentar los siguientes informes para una mejor rendición de cuentas:

- *Informes individuales de auditoría.*
- *Informes sobre el estado que guardan los informes individuales.*
- *Informes específicos, derivados de denuncias.*
- *Informe General Ejecutivo.*

La reforma a esta Ley le da una nueva base legislativa y aunque la importancia de la fiscalización se daba con auge desde el año 2010, como un mecanismo de coordinación voluntaria entre las instituciones de auditoría internas y externas en todos los niveles gubernamentales, con esta adecuación constitucional se le complementa para enfocar a México en la difícil tarea de implementar varios sistemas y demostrar su impacto real sobre los ciudadanos.

Según estudios de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo Económico, colocar a la entidad fiscalizadora superior de México, al frente de estas iniciativas, aumenta en gran medida su poder como institución y su impacto potencial, en un momento trascendental, que ofrece la oportunidad de reforzar la gobernanza y a la vez impactar verdaderamente en la situación del país con sus funciones. Debe puntualizarse que de acuerdo con el nuevo texto constitucional, el Sistema Nacional Anticorrupción es para todas las autoridades de cualquier orden de gobierno que traten con la corrupción y, de manera más notoria, “con la auditoría y el control de los recursos públicos” (Artículo 113 de la Constitución Mexicana). Su objetivo es brindar estructura a los principios y actividades entre las entidades gubernamentales de auditoría de México, así como el enfoque sistemático y exhaustivo a la auditoría de los recursos públicos.

El éxito en la planeación estratégica que sustenta la Auditoría Superior de la Federación ahora depende de su capacidad para aprovechar la ventaja que tiene dentro del Sistema de Fiscalización, y a la vez balancear las prioridades en pugna de los sistemas que participarán en conjunto, con miras a evitar la ampliación excesiva. El poner en juego sus fortalezas institucionales y mantener la agilidad operativa será fundamental para que reaccione con eficacia a sus nuevas responsabilidades, avance dentro de un ámbito razonable y beneficie con sus fortalezas otros ámbitos nacionales con la identificación de causas, hechos y consecuencias.

Aunque en este contexto se fija la atención en la Fiscalía Superior de la Federación, lo cierto es que su actuar se verá reflejado en los órganos de fiscalización que existen en las treinta y dos entidades federativas del país, razón poderosa para que implemente de modo adecuado sus nuevas atribuciones y las acciones que estas conlleven, pues será punta de lanza y un ejemplo a seguir por sus homólogas locales con las cuales deberá estar unida, en constante comunicación, como un equipo de coordinación y colaboración que unirán sus esfuerzos en la lucha por lograr la transparencia en el manejo de recursos públicos, empero esta por ser un órgano federal vital para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción debe seguirse estudiando y por ello se tiene que algunas de las ventajas con las que cuenta son:

** Será una de las instituciones líder en el Comité de Coordinación, en el Sistema Nacional de Fiscalización y en el Sistema Nacional de Transparencia.*

** Fiscalizará a entidades sobre el año fiscal en marcha y auditará el intercambio de ingresos entregados a los estados, así como los ingresos obtenidos por entidades subnacionales a través de créditos garantizados por el gobierno central.*

** investigará y sustentará, con entidades de control interno, delitos administrativos graves.*

** Informará de sus actividades al Congreso tres veces al año (junio, octubre y febrero); esto incluye el Informe Ejecutivo General que se someterá a consideración de la plenaria del Congreso. Además, dos veces al año (el primer día de mayo y de noviembre), el informe al Congreso sobre sus actividades de seguimiento, como la cantidad de remuneraciones pagadas por las entidades auditadas en respuesta a sus recomendaciones, así como las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Administrativo. Cabe decir que tales ventajas se encuentran insertas en el Compendio Normativo de la comisión Federal de Competencia Económica del año 2016, que ya se ha citado con antelación.*

Los puntos fuertes por considerar podrían incluir su independencia, su reputación de ser confiable y su singular visión general del sector público y de los temas de gobernanza, los posibles puntos débiles podrían incluir limitaciones respecto al tipo de auditorías realizadas (por ejemplo, auditorías enfocadas principalmente a asuntos financieros y a cumplimiento, contra auditorías enfocadas al desempeño), capacidad y experiencia limitadas en la realización de investigaciones.

Por otro lado su función ampliada de investigación, sugiere la necesidad de una mayor claridad y pensamiento estratégico para garantizar que no se sobrecargue, resultando indispensable que los objetivos, ámbito y actividades relacionados con esta parte investigadora se aborden de forma concreta en la legislación secundaria, con puntualidad intensiva en los recursos, conocimientos y competencias especializadas que debe desarrollar para desempeñarse eficazmente en esta área. Debe tenerse máximo cuidado ya que los auditores contarán con la posibilidad de llevar a cabo auditorías financieras, y hasta de desempeño, sin embargo, su experiencia es limitada en cuanto a la realización de auditorías forenses y más limitada lo es en la sustentación de cuestiones penales; lo anterior es significativo, pues los casos graves de corrupción se deben considerar también como delitos.

Esta función de investigación y la manera en que esta se incorpora a su plan estratégico tendrá que perfeccionarse, mediante la auditoría forense, aunque su desarrollo requerirá un uso intensivo de recursos, a su vez las investigaciones podrían concebirse como una vía paralela al trabajo de auditoría común, para que pudieran enriquecer y reforzar los resultados de las auditorías en términos de la evidencia que apoya las observaciones a que darán pie. No obstante no debe ir más allá de lo que le está permitido, investigará e identificará fallas sistémicas y debe insistirse en que es su obligación arropar un sistema para promover la rendición de cuentas y combatir la corrupción más que dirigir hallazgos penales.

La reforma contiene poderes y obligaciones para que la Auditoría Superior de la Federación dé seguimiento a los resultados de las auditorías y los presente al Congreso, además, las entidades auditadas tendrán que especificar las acciones emprendidas, de haberlas, o justificar el no haber actuado respondiendo a recomendaciones recibidas, además, de los informes ya referidos, habrá cambios en los ciclos de auditoría y en los tiempos de presentación de informes, lo que aumentará la posibilidad de que el trabajo de esta Auditoría ejerza mayor influencia y sea tomado en cuenta en los respectivos debates sobre presupuestos.

CAPÍTULO IV. LAS DECISIONES LEGISLATIVAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

IV.1. La Publicidad de las leyes

La exigencia de hacer pública la información es substancial en el Estado moderno, y deriva de una filosofía social que se ha ido perfeccionando de forma evolutiva y se ha insertado rápidamente en la comprensión de los ciudadanos, sin embargo a nivel de las leyes tiene un defecto de origen, debido a la falta de apreciación del gran valor de darlas a conocer, por lo que tanto el gobierno como el pueblo en cuanto a corrupción las interpretan a conveniencia, enfrentándose la voluntad del representante frente a la del representado, empero resulta básico que sean sabidas por todos como se plantea a continuación.

Desde la instauración del Estado de Derecho liberal, uno de los rasgos principales del Derecho moderno ha sido la centralidad de la ley como instrumento de configuración del ordenamiento jurídico. La ley es fuente de creación del Derecho única, originaria, superior a todas las demás fuentes del ordenamiento jurídico y omnipotente. En definitiva, se habla del «imperio de la ley».⁵²

No obstante en los últimos tiempos con la evolución de la estructura política de los Estados, la profunda transformación del sistema de fuentes o la influencia del constitucionalismo, entre otros, surge una situación de crisis para la ley, la cual genera importantes consecuencias, que van desde el aumento en el número de disposiciones emanadas de los poderes públicos o inflación legislativa, hasta significativos problemas de coherencia entre normas, pasando por la pérdida de su generalidad y abstracción, así como su creación al margen de los códigos o la completa lejanía con sus destinatarios.⁵³

Estos factores dan lugar a una seria preocupación entre la doctrina jurídica, al constatarse un fenómeno que va mucho más allá del mero desarrollo de un ordenamiento y una sociedad cada vez más complejos, llegando a advertirse sustanciales mermas no solo en la calidad de la legislación, sino en la falta de publicidad y por ende el desconocimiento entre quienes deben observarla o aplicarla, en gran parte gracias al asentamiento en ella de ciertos principios en extremo garantistas, el profundo calado de la codificación, el monopolio estatal en la producción de normas, el protagonismo de la ley e incluso de fórmulas más estrictas y muchas veces poco entendibles, insertas en las leyes orgánicas, etc.⁵⁴

⁵² HIERRO Liborio L., Igualdad, generalidad, razonabilidad y crisis de la ley, Universidad de Alicante, 2003, p. 287.

⁵³ TEJADA GORRAIZ Queralt, «La crisis de la ley», Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho, 1999, p. 2.

⁵⁴ WALDRON Jeremy, Law and Disagreement, Oxford, Clarendon Press, 1999, p. 1.

A pesar de esta crisis legal, las reformas sistémicas en el Derecho mexicano pretenden modificar la férrea posición del viejo sector público, a través de un proceso de intenso cuestionamiento sobre antiguos postulados y la instauración progresiva de un modelo que ataca la corrupción asentada desde hace décadas y que ahora se ha convertido en objeto serio de revisión, sometida además a considerables presiones generadas por intereses diversos. Pero este afán no podrá lograrse sin antes agotar de forma cabal el proceso legislativo, dentro del cual sin duda alguna, se encuentra la tarea de darle publicidad a las leyes.

Ahora bien, la publicidad es entendida como “la posibilidad para las partes de tomar conocimiento sobre las actividades de un proceso”, concebida en su más amplio sentido, tiene una influencia extraordinaria en la participación de quienes intervienen en dicho proceso y en sus destinatarios; en el caso de las leyes mexicanas este acto se da con su publicación oficial por las entidades emisoras como responsables para que entren en vigor, y a su vez hacerlas del conocimiento social, bajo los términos y condiciones establecidas constitucionalmente, este hecho no es menor, se trata de una cuestión imperativa que debe promoverse incluso como un valor.

Ante un panorama semejante, es idóneo profundizar en la efectiva creación de las herramientas adecuadas para ello, una estrategia apropiada para alcanzar este objetivo es aquella que rescata una materia olvidada por los juristas, como es la llamada Ciencia de la legislación, a lo que ha de añadirse, un profundo análisis y difusión de la toma de decisiones legislativas. Un acercamiento entre ley y subordinados que permita una mayor comprensión de los procesos por los que pasan estas decisiones y, además, constituya el ambiente ideal para la importación de criterios de toma de decisiones desarrollados en otros ámbitos en el entorno jurídico, especialmente en el combate a la corrupción.⁵⁵ Y si bien la creación de la ley es muy importante, luego de ello la atención debe centrarse en que esta llegue a quienes han de aplicarla y acatarla, fiscalizando sus etapas, pues como lo señalara Laporta: «Los juristas estamos acostumbrados a concentrar nuestra atención en las normas jurídicas ya promulgadas, pero el problema que nos ocupa hoy exige que nos preguntemos por algunas cosas más, y entre ellas, naturalmente por el estado actual de la organización, funcionamiento y dotación del poder legislativo [...] no puedo por menos que mencionarlo para animar a juristas y politólogos a que se pregunten sin prejuicios si política, jurídica y técnicamente las Cortes Generales son realmente ese poder legislativo que va a exigir la enigmática realidad del siglo XXI».⁵⁶

⁵⁵ MARCILLA CÓRDOVA Gema, Racionalidad legislativa. Crisis de la ley y nueva Ciencia de la legislación, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p.261.

⁵⁶ LAPORTA SAN MIGUEL Francisco Javier, «Teoría y realidad de la legislación: una introducción general», La proliferación legislativa: un desafío para el estado de Derecho.(Seminario organizado por el

Entonces la tarea estatal no culmina con la mera publicación oficial de la ley, el Estado queda obligado a difundir y comunicar lo concerniente a su gestión administrativa, con especial atención en las normas jurídicas, es decir está contemplado como suyo el deber de informar sobre el manejo de la cosa pública, este compromiso se garantiza incluso a nivel constitucional.

Por lo cual la obligación de dar publicidad a las leyes por parte del Estado exige acciones que las lleven al conocimiento de servidores públicos y ciudadanía con la ayuda de procedimientos impresos, visuales, auditivos, incluyendo los digitales, los cuales deben constituir mensajes inteligibles para ellos como destinatarios, en un sentido activo. La gestión del Estado debe ser ágil y certera para comunicar a los administrados y a los encargados de aplicarlas las medidas legislativas, gubernamentales y administrativas que son de interés para la colectividad, la cual corresponde a la publicidad de leyes y los actos administrativos, entendidos como su propia acción, su política y sus proyectos.

Esta intervención del Estado para dar publicidad a la ley se considera en la actualidad indispensable debido a la noción que progresivamente la ha desarrollado como una auténtica necesidad moderna y sobre la cual el Estado debe intervenir para garantizar, por una parte, que los obligados y ciudadanos no sean privados de información legislativa y, por otra, que la información que reciban sea lo más objetiva posible. Al mismo tiempo, el desarrollo de tal información consolidada hoy en día con los procedimientos audiovisuales y cibernéticos, impide que el Estado se desinterese de esta actividad por constituir un servicio de interés público general, no monopolístico.

Se considera además que la publicidad de la legislación configura la obligación para el Estado de hacerla accesible a todos, en forma objetiva sin interpretaciones subjetivas, analógicas ni extensivas, utilizando eficazmente los medios modernos

Colegio libre de eméritos en la Real Academia de ciencias morales y políticas, en Madrid, los días 11 y 12 de noviembre de 2003), Madrid, Thomson-Civitas, 2004, p.81.

de comunicación; por ende es aceptable la difusión de la legislación en materia anticorrupción dada a través de Internet, con la ventaja de que para su uso no se necesitan cuantiosos recursos económicos, convirtiéndose en una herramienta esencial en este momento; lo anterior porque la ley no puede detener los cambios sociales, los progresos tecnológicos y las conquistas científicas, antes bien debe adherirse en lo posible a su ritmo, utilizándolos a su favor.

Debido a la importancia de la comunicación social, el Estado tiene la necesidad de utilizarla para su servicio, en la difusión de las decisiones legislativas anticorrupción, pues estas aumentan sus dimensiones y objetivos, particularmente en la Administración Pública como su brazo derecho, por lo que debe hacer uso de todos los medios de comunicación (prensa, cine, radio, televisión, internet, etcétera) a fin de que los servidores públicos y ciudadanos conozcan las actuaciones del Gobierno, las nuevas técnicas que este utiliza en el combate a las prácticas corruptas y su deseo de abierta colaboración con el administrado para lograrlo.

Esto último resulta de vital importancia en la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que las leyes como resultado de la acción gubernamental no pueden permanecer como intocadas u ocultas, deben encaminarse a suministrar al ciudadano los datos que faciliten tanto su relación con la Administración como su participación en la mejora de los servicios públicos, incluso con la posibilidad abierta de presentar iniciativas, sugerencias, quejas, peticiones, y aquellas que deduzcan por medios directos e indirectos los servicios de información administrativa. Para lograrlo, es indispensable establecer un flujo constante de comunicaciones, ascendentes y descendentes, tanto entre los órganos de la Administración, como entre estos órganos, los otros poderes del Estado y el público en general.

Pero al ser las leyes en materia anticorrupción informaciones que están bajo la posesión y control del Estado, es este quien tiene un mandato que le reclama

darlas a conocer a sus ciudadanos, ya sea como documentos, escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creado u obtenido por él, o que se encuentre en su posesión y bajo su control, además, porque las leyes se costean con presupuesto público.

En este contexto debe entenderse que la difusión de las leyes básicas para el combate a la corrupción en México, ha de ocurrir mediante un proceso serio de interacción social por el cual los mensajes, eventos y acontecimientos relacionados con tal materia se inscriban en un conexo diálogo social, estableciéndose una relación armónica entre los actores involucrados para que pongan en común sus ideas, demandas y expectativas. Esta difusión para ser correcta, debe cumplir con las siguientes tres funciones:

A) Informar, difundir la información acerca del proceso de formulación de las leyes.

B) Educar, apoyar la generación de valores y actitudes ciudadanas para ejercer el compromiso de participar activamente en los asuntos públicos.

C) Comprometer, generar compromiso con las propuestas de políticas que buscan modificar la realidad problemática, en este caso la corrupción.⁵⁷

Hacer públicas las leyes conlleva a rendir cuentas como una responsabilidad obligatoria entre la ciudadanía y el Congreso de la Unión, este último es quien tiene el compromiso de informar al primero, no para mantenerlo callado e inerte sino para que conozca su sistema jurídico, se asuma como parte del entorno legal en que vive, asimismo respete y haga respetar sus derechos y los de los demás, si se logra este conocimiento se tendrá entonces el verdadero antídoto contra la impunidad, ya que si la ciudadanía está bien informada y sabe cómo funcionarán estas nuevas leyes de viva voz de sus creadores, dejará de permitir o impedirá en lo posible que se cometan actos corruptos.

IV.2. El conocimiento de las leyes por los servidores públicos

En México, no solo la ciudadanía desconoce lo relativo a la formulación, creación e implementación de las leyes en materia anticorrupción, los servidores públicos también están en ese supuesto, ignorando además el funcionamiento de las

⁵⁷ CASTELAZO José R., Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., La Modernización de la Administración Pública en México, México, Volumen, XLIV, N° 3 (septiembre-diciembre 2009), p. 13.

políticas públicas que han surgido con dichas leyes, por lo cual la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción se mantiene en tela de juicio. Esta situación se da en buena parte porque no existe un vínculo comunicativo entre el proceso y promulgación de las leyes con las demandas en el servicio público y menos aún con las demandas sociales de la ciudadanía, frente a lo cual los esfuerzos que tiene que realizar el Estado para que las políticas se conviertan en prácticas sustentables son enormes y casi siempre presentan deficientes resultados.

Tal deficiencia es atribuible a la falta de difusión de las decisiones legislativas al público en general, pues se adolece de una buena comunicación entre este y los distintos ámbitos de gobierno, cuando debiera ser una prioridad por constituir el medio por el cual el pueblo se involucra y participa. Debe aclararse que la relación entre ciudadano y Estado no necesariamente se dará por diálogo directo, pues sería impensable esta manera de interactuar, sobre todo porque el grueso de la ciudadanía es amplio y además desconoce casi en su totalidad lo que implican las decisiones de las diferentes instancias del Estado.

Entonces los servidores públicos y ciudadanos para comprometerse en las mejoras propuestas por las leyes de combate a la corrupción, necesitan conocerlas y comprenderlas, de lo contrario no podrán participar en las acciones que ejecute el Estado para tal fin. Es un acierto que los involucrados en el Sistema Nacional Anticorrupción, incluidos los servicios públicos y privados, así como la sociedad en general participen, ya que con ello se opera una gestión equitativa e inclusiva que a su vez legitima a dicho Sistema, de ahí que sea importante mantener a la comunicación y especialmente a la difusión de las leyes como elemento constante.

Comunicar y difundir las actividades gubernamentales, con puntual atención en las decisiones legislativas deben ser actos indispensables en esta nueva etapa nacional, pero no solo implica que los documentos permanezcan en un lugar público, sino que además las personas conozcan del proceso que les ha dado vida

y las acciones que se generarán en consecuencia, es decir que verdaderamente existan canales de comunicación con los diversos actores sociales, y que estén centrados en la divulgación y la participación ciudadana, en el proceso de aplicación de la ley, para que así los ciudadanos al considerarse parte importante del Sistema se informen, conozcan y opinen acerca de su contenido y alcances.

El logro de los objetivos conlleva como primer tarea la sensibilización del capital humano en México, para que el involucramiento activo de las personas en el proceso de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción contribuya significativamente a la construcción de consensos y a la divulgación de los aportes que cada actor social puede hacer para que la dependencia o institución a la que pertenece cuente con herramientas políticas y de gestión.

En otras palabras, se debe empatar el objetivo de aplicar correctamente las leyes de combate a la corrupción, las cuales buscan transformar la calidad en la prestación del servicio público en general y los objetivos de difusión y conocimiento que de estas deben tener todos los mexicanos, lo cual debería darse tomando en consideración los siguientes puntos:

- Incidir de manera objetiva en el tratamiento periodístico en todas sus formas con el fin de difundir todo lo relativo al Sistema Nacional Anticorrupción, con énfasis en sus leyes y lo que estas implican.
- Generar condiciones de diálogo entre los actores sociales regionales vinculados al tema para generar consensos acerca de la importancia estratégica de contar con una oferta de formación profesional de calidad en materia anticorrupción.
- Informar a la ciudadanía y a la opinión pública acerca de los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción, con profundidad en sus leyes y lo que estas implican, mediante la implementación de un efectivo plan de comunicación.

- Legitimar regionalmente la formación profesional promoviendo la activa participación de actores sociales, económicos y políticos así como de la ciudadanía.

Conceptualmente el conocimiento de todo un sistema a través de su difusión, implica más que generar una mera estrategia comunicativa, por lo tanto esta debe concebirse por el Estado como una práctica bien planificada de intercambios expresivos que busquen modificar la crítica situación por la que atraviesa el país y pasar a un escenario mejor respecto del actual. En tal sentido, debe haber agudeza para elegir actividades, planificarlas y articularlas hacia los objetivos, esto puede representar la diferencia entre el éxito o el fracaso del Sistema, por lo que resulta indispensable idear tácticas orientadas a informar, educar, promover la participación ciudadana y comprometerla.

Pero el objetivo de dar a conocer las leyes en materia anticorrupción, especialmente a los servidores públicos no sólo es obligación del Estado, por lo cual es imprescindible que estos no sean pasivos y desde sus áreas contribuyan a la construcción de un modelo de análisis de la Administración pública de la que forman parte, la adopción de esta perspectiva les permitirá afrontar los múltiples problemas que generan las decisiones en contextos organizativos complejos. El esquema de análisis necesario para ello debe combinar el estudio de fundamentos teóricos con profundización en los tres ámbitos esenciales de la Administración: el sociotécnico, el político-cultural y el de control y mejora, a través de ellos, se hará posible un estudio sistemático y profundo de la gran cantidad de factores que, desde el punto de vista organizativo, afectan a la toma de decisiones.

Por lo que respecta al ámbito sociotécnico, en él se verán dos cuestiones clave: la configuración de la estructura organizativa y la de los procesos organizativos. El primer aspecto, debe centrarse en la división de tareas y asignación de papeles entre los miembros, con un estudio de los denominados «componentes esenciales de la estructura organizativa» formados por la jerarquía y división, los sistemas de coordinación y control, los puestos de trabajo y, finalmente, las unidades administrativas.

En el ámbito político-cultural se adopta una posición diferente ya que su objetivo es develar las distintas racionalidades e intereses con que actúan los miembros de la organización y los efectos que ello tiene en la vida de esta. Un ejemplo son las cuestiones relacionadas con el poder y el conflicto, entre las que se estudiarán las diferentes fuentes de poder que existen en una organización (donde se puede prestar especial atención al poder que posee la burocracia como grupo profesional), así como a los conflictos típicos de la organización pública (como pueden ser los que surgen entre los puestos de libre designación y los de acceso por oposición), mediante esta herramienta se agilizará la comprensión de la ley, a través de la participación activa de las instancias de servicio público en México.

Por lo que ve al tercero de los ámbitos, en este se deberán analizar de cerca los mecanismos de control y mejora organizativa, se trata de un ámbito clave que introduce la

*importante idea de la evaluación en la organización. Dicha evaluación será un análisis continuo de su funcionamiento o características y la búsqueda de mecanismos para hacerla más eficiente; o también puede estudiar los resultados de su actividad y la necesidad de obtener mejoras en el futuro. Es en este ámbito en el que se pueden analizar los diferentes sistemas de control, las auditorías y los procesos de modernización de la Administración pública, además de las posibilidades que brinda el uso de indicadores y de cuadros de mando integral.*⁵⁸

Así pues el análisis dinámico propio, hecho por cada institución relacionada con la administración pública le permitirá a los servidores focalizar su atención no solo en la organización que se encuentra detrás de la producción normativa, sino además condicionar su actuación a los resultados finales, lo cual les ayudará a realizar un estudio pormenorizado de una gran cantidad de elementos que les beneficien.

Una segunda posibilidad que puede y debe aplicarse en pro del conocimiento pleno de la legislación anticorrupción es el uso de un modelo de análisis de políticas públicas centradas en esta materia, de manera que la evolución de la política contra actos corruptos encuentre su espacio natural en el estudio de la misma como algo independiente, esto es un proceso más complejo pero, al mismo tiempo, con una mayor capacidad para generar respuestas a las difíciles preguntas que surjan. Con ello la perspectiva abarca un grave problema social en sus contornos, hasta llegar a la evaluación de las medidas finalmente adoptadas sean legislativas o no, lo cual podrá provocar la reapertura de un proceso de revisión de las acciones y políticas existentes.

*Esta observación de políticas públicas debe ser rigurosa e incorporar entre sus intereses el debate sobre la racionalidad de la decisión política, con un modelo cíclico que ordene claramente las etapas a tener en cuenta: definición del problema, formación de la agenda, descripción de las alternativas posibles de actuación, toma de decisiones propiamente dicha, implantación y evaluación. A través de dicho modelo iterativo se amplía, el análisis del proceso de toma de decisiones, el cual no solo servirá para atacar frontalmente a la corrupción, sino que además podrá ser empleado en problemas futuros, abarcando desde los primeros momentos en los que se detecta un problema aún disperso, hasta fases muy avanzadas en las que la política despliega sus efectos en la sociedad y es objeto de evaluación para comprobar el impacto de su contenido.*⁵⁹

Y no es que el peso del análisis recaiga sólo en los servidores públicos, pero si la federación muestra atraso incluso en la designación de los funcionarios que habrán de implementar el Sistema Nacional Anticorrupción, resulta especialmente esclarecedor lo antes propuesto, pues es de la observación directa hecha por quienes intervienen en la aplicación de las políticas públicas y se relacionan con la sociedad que surgirán los mecanismos mediante los cuales se decidirá

⁵⁸ RAMIÓ Carles, Teoría de la organización y administración pública, Madrid, Tecnos, 1999, p.2.

⁵⁹ ARENILLA SÁEZ Manuel, La administración pública entre dos siglos Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010, p. 234.

correctamente la agenda de los poderes públicos, la elección de alternativas a la hora de implantar las políticas y cómo repercute cada una de dichas opciones en su entorno, así como en los propios organismos encargados de su implantación.

Pero las posibilidades analíticas señaladas no despliegan todo su potencial de la nada, si no se dispone de la información que permite desarrollar sus contenidos, no se logrará el objetivo de dar a conocer las leyes en materia anticorrupción, ni en ninguna otra. Es por ello indispensable proceder a un esclarecimiento de los mecanismos reales que existen y tener una restricción del objeto de estudio que vuelve a centrar la atención en las leyes y hasta después en las políticas. Para ello debe usarse un esquema argumental que analice tres grupos de aspectos: los actores intervinientes, la documentación necesaria y la fase del proceso de toma de decisiones, este razonamiento permitirá observar el papel real y las carencias de los servidores públicos respecto a la corrupción.

Indudablemente el conocimiento de las leyes que sustentan al Sistema Nacional Anticorrupción en México, implican la integración de una comunicación estratégica con proyectos y programas de desarrollo especial, para lograr un cambio en el comportamiento actual de un sinnúmero de personas, y con ello estas sean capaces de saber que harán frente a un fenómeno que crece y se diversifica día a día. Esto supone contar con conocimientos, saberes y habilidades que se utilicen de manera benéfica para la sociedad en la interacción que se da entre individuos y gobierno, pues se trata de una cuestión tanto individual como social y cultural, al ser la sociedad quien da sentido y legitima las acciones para contribuir al bienestar común.

IV.3. La difusión de las leyes anticorrupción de los servidores públicos

La sujeción de las leyes a un sistema representativo, de procedimientos que no permiten de manera directa la intervención del pueblo dentro de la actividad legislativa y gubernamental, deja ver que el llamado sistema Democrático, no lo es

en su totalidad, el mal hábito de no dar a conocer las leyes de este Sistema reafirma lo dicho, ya que mantiene a la sociedad en la ignorancia legal y a los servidores públicos en la posibilidad de cometer actos corruptos e ilícitos, insistiéndose en líneas contiguas que difundirlas es lo lógico.

En las sociedades democráticas modernas hay un derecho a saber, a estar informado acerca de lo que el gobierno está haciendo y por qué lo está haciendo. El derecho de saber cualquier información que posea un representante es imprescindible en un Estado constitucional y democrático de derecho. Un Estado que niegue, retenga, oculte o dificulte el acceso a la información pública es la antítesis de un Estado democrático. Si el Congreso de la Unión es la concreción del principio democrático mediante el sistema de representación popular, ello convierte en mandatarios del pueblo a los legisladores y, por ende, en servidores a todos los funcionarios que en las cámaras laboren.

El propósito de este análisis es argumentar en favor de una mayor transparencia y apertura en el Congreso de la Unión. El argumento reposa en consideraciones basadas en derechos, fundamentalmente el derecho a saber y el derecho que tienen los ciudadanos de participar en forma significativa en el gobierno, los cuales desembocan en el derecho de acceso a la información pública parlamentaria. Es cierto que se han registrado importantes avances en materia de transparencia en el Congreso de la Unión. Hay logros irreversibles en la materia, ya que “una vez que el conocimiento se hace público entonces deviene un bien público que no puede hacerse privado otra vez.”⁶⁰

Acceder a la información legislativa es un derecho del ciudadano que debe garantizarse y promoverse por el Congreso de la Unión, no como un mero acto para hacerle creer al pueblo que se trabaja en su nombre y representación, sino para que este sea a través de los diversos grupos que lo forman entes de control y vigilancia de los órganos gubernamentales, limitando su actuar frente a prácticas de corrupción a través de mecanismos legales, de lo contrario si se mantiene una desinformación generalizada tanto de los operadores directos del Sistema Nacional Anticorrupción como de la ciudadanía, no habrá resultado alguno.

Sin embargo, existen desafíos para la implementación de un régimen eficaz de difusión de la información legislativa en México, siendo visibles las limitaciones u obstáculos a la comunicación precisa en dicha rama, especialmente por dos rasgos de los órganos representativos que deben tenerse en cuenta en el diseño institucional (y normativo) para minimizar su efectos adversos. En primer término, se ha intentado marcar un contraste entre los órganos legislativos, en tanto autoridades políticas, y los órganos jurisdiccionales, que constituyen el paradigma de las autoridades jurídicas. Se afirma que las autoridades políticas gozan de discreción, ya que sus deberes constituyen límites negativos al contenido de sus resultados institucionales. Lo cierto es que el Estado constitucional no puede lograr

⁶⁰STIGLITZ Joseph E., On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 1999, p. 2.

su cometido sin el Congreso, que significa un puente entre soberanía y supremacía constitucional, así como un instrumento mediante el cual se proyectan los derechos fundamentales y engarzan las funciones públicas del Estado, al desarrollar un conjunto de funciones que superan la producción normativa para erigirse en un órgano representativo central, en el que confluyen derecho y política.

En segundo término, el Poder Legislativo es el único de los órganos del poder público que se regula a sí mismo, lo que hace necesario que los criterios para ampliar el periodo de consideración de la información reservada se establezcan en una ley específica y no en manuales internos de procedimientos, ni reglamentos.⁶¹

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), presentó un estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, resultando en lo que respecta al grado de correspondencia entre los principios de publicidad y transparencia y el diseño institucional, se nota que en el Senado de la República se ha puesto mayor énfasis en aspectos de calidad institucional en detrimento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. La Cámara de Diputados, por su parte, muestra un grado de correspondencia significativamente bajo, pues no sólo ha sido incapaz de cumplir con la publicación de datos formales de la organización, sino que tampoco ha podido incorporar a la transparencia en el diseño de sus unidades, ni en los esfuerzos institucionales en la materia [...]. Los dos órganos legislativos han fallado en los esfuerzos de publicación de información en internet. Esto es, ambas organizaciones no han sido capaces de dar cumplimiento a las obligaciones, a pesar de contar con herramientas normativas que pudieran reglamentar el manejo de la información.

De nada sirven las estadísticas, ni saber que los órganos legislativos han fallado en el tema de la transparencia, si no se conoce ni se aspira a conocer por los servidores públicos y la sociedad en general los procedimientos legislativos y las reformas que dan vida al Sistema en cita, pero aun cuando se diera la falta de interés por el país entero, esto no justifica la inacción del Congreso de la Unión para dar a conocer su trabajo, porque puede pensarse que es una omisión a propósito para desfavorecer y desalentar la inspección pública, para quedar fuera del escrutinio y no justificar sus conductas, provocando fragmentación ideológica y una desconexión entre los actores involucrados en lugar de unirlos.

Algunos teóricos como Salvador O. Nava Gomar y Javier Miguel Ortiz Flores han querido llevar el argumento a un punto más adelante y proponen que hay un derecho de acceso a la información pública parlamentaria. Dado que el Parlamento, en este caso Congreso de la Unión encarna el principio democrático con el sistema de representación popular y, por tanto, los legisladores devienen mandatarios del pueblo (mandante), por lo que sería

⁶¹ VILLANUEVA Ernesto, "Transparencia: un balance sexenal", Proceso, núm. 1569 (26 de noviembre de 2006), p. 74.

impensable que un encargado no rindiera cuentas a quien le encarga la encomienda, mayormente al tratarse del principal fruto de su labor, es decir las leyes.⁶²

Por esa razón, uno de los principios fundamentales para que una ley cumpla su cometido es aplicar hacia ella el principio de máxima publicidad y aunque dicho principio admite excepciones temporales (información reservada o confidencial) esto sólo pueden justificarse en razón de que exista un riesgo de interferir con el cometido que el desempeño de alguna función excepcional implique. Si se quiere no sólo una democracia más participativa, sino también una democracia en la que la deliberación pública ocupe un papel central y los procedimientos camorales no resulten en rituales vacíos de contenido, la realización del principio de máxima publicidad de la información es indispensable.

Un listado mínimo sobre aplicación del principio de máxima publicidad, que conlleve a la transparencia o información pública de oficio en materia parlamentaria tendría que incluir para conocimiento de los servidores públicos y la ciudadanía en general los siguientes aspectos:

- Las “negociaciones políticas” que llevan a cabo las bancadas o sus líderes entre sí o con el gobierno;*
- Disposiciones, acciones y medidas administrativas en el Congreso, destacadamente los recursos asignados a los distintos grupos parlamentarios;*
- La información de lo que se hace o se tiene, así como también la relativa a lo que no se hace, se detiene u obstaculiza (por ejemplo, el enorme número de iniciativas sin dictaminar);*
- Las minutas y versiones estenográficas de todas y cada una de las sesiones, reuniones, comités, juntas o cualquier otra manifestación del trabajo deliberativo;*
- Información relativa a las listas de las reuniones de trabajo de comisiones, subcomisiones, comisiones, especiales o de investigación; y*
- El trabajo de gabinete y de campo que el legislador lleva a cabo en su distrito o circunscripción.⁶³*

Saber lo que el gobierno hace y por qué lo hace es un derecho básico, que debe vigilarse con especial cuidado a partir de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, más aún si se tiene la calidad de servidor público, y exigirlo con prontitud al Congreso de la Unión como pieza principal de su creación, lo cual no es un capricho sino el pleno ejercicio de lo que establece la Constitución, como una manifestación concreta del derecho de acceso a la información en el ámbito de los órganos legislativos.

⁶² SALVADOR O. NAVA Gomar y ORTIZ FLORES Javier Miguel, Transparencia en el Congreso de la Unión: algunas propuestas, Instituciones de Representación Política, Derecho a saber, balance y perspectivas cívicas, México, sección II, pág. 107.

⁶³ SALVADOR O. NAVA Gomar *Op. Cit.*, p. 107.

Esta exigencia del servidor hacia sus representantes en el Congreso de la Unión y su participación activa es lo que registrará avances en materia de comunicación, difusión y transparencia en el Congreso de la Unión, ya que en este momento existe una carencia en la implementación del régimen de apertura y acceso a la información en ambas cámaras, no solo hacia las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, sino hacia el gran cúmulo de leyes existentes. Entones aunque es tarea del Estado darle publicidad a sus actos, incluidos los legislativos, es también compromiso de todos los actores nacionales vigilar que el Congreso de la Unión actúe de conformidad con el principio de máxima publicidad en sus leyes.

IV.4. Propuesta: Difusión exhaustiva de las leyes anticorrupción entre los servidores públicos y la ciudadanía en general.

Al hablarse de las leyes que forman el Sistema Nacional Anticorrupción, se está en presencia de un fundamento central para evitar el mal uso del poder y no recaer en los vicios que por siglos han lacerado a México, esto ha sido posible gracias a un proceso de transformación en el que la ciudadanía al reconocer su papel soberano se ha involucrado para exigir no sólo información, sino resultados promoviendo una mejor representatividad popular y corresponsabilidad en el desarrollo armónico del país, pero no basta que la sociedad sea activa, es necesario que el gobierno haciendo uso de los recursos con los que cuenta haga del conocimiento de servidores públicos y ciudadanía en general el contenido e importancia de dichas leyes, conforme a lo propuesto en este apartado.

La propia Ley Orgánica del Congreso de la Unión, obliga en el artículo 139 a realizar la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones encomendadas, estableciendo como medios para ello: Canal de Televisión (Canal del Congreso), Diario de los Debates, (Versión Estenográfica); y Sistema de Bibliotecas. Además cada cámara cuenta con otros medios, derivados de sus necesidades y de la reforma constitucional al artículo 6 en materia de transparencia y acceso a la información, medios como la Gaceta Parlamentaria; las unidades de enlace para el Acceso y Transparencia de la Información; y la página de Internet.

De manera particularizada, estas herramientas se conciben por el Congreso de la Unión de la siguiente manera:

CANAL DE TELEVISIÓN. Tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades del Congreso, para la conducción de las actividades que desarrolla el Canal existe la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, integrada por Diputados y Senadores.

Este medio resultará atrayente para las personas que desarrollan con mayor énfasis destrezas visuales y aquellas que encuentran en las expresiones faciales de quienes están tras la pantalla la verdad de su dicho, es importante decir que es una forma sencilla de acceder a temas de trascendencia nacional y observar de primera mano las opiniones de los actores políticos y expertos que generalmente son invitados para ahondar los contenidos planteados.

DIARIO DE LOS DEBATES. Es el órgano oficial en el que se publica la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre de quien presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen o inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA. Contiene la transcripción literal de las sesiones.

Este par de posibilidades favorecen el conocimiento público sobre la forma en que se ejerce propiamente el poder de legislar y debe reforzar el sentido de responsabilidad sobre sus consecuencias en cada uno de los legisladores, la cuestión es que parecen haberse convertido más en una forma de simular que de consolidar un verdadero régimen de rendición de cuentas y que son posibilidades más de forma que de fondo, las cuales muy pocos ciudadanos conocen.

SISTEMA DE BIBLIOTECAS. Las cámaras conformarán, mantendrán y acrecentarán los acervos bibliográfico y de otros contenidos científico, cultural o informativo, para contribuir al cumplimiento de sus atribuciones. La coordinación la realiza la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas.

GACETA PARLAMENTARIA. Para contar con información permanente y oportuna, las Cámaras crean la Gaceta Parlamentaria como medio de difusión de su actividad que permita el acceso directo al conocimiento de los asuntos que son de interés nacional a todos los sectores de la sociedad. La Gaceta se entrega de manera impresa a todos los legisladores los días de sesión y de manera digital se localiza en la página web de las Cámaras los días hábiles. El contenido de la Gaceta se relaciona con los asuntos tratados en las sesiones, actas de las sesiones, acuerdos parlamentarios, convocatorias a reuniones de comisiones.

La biblioteca representa un proceso dinámico de redefinición del encuentro entre un órgano del estado con la sociedad, pues una de las aspiraciones del legislador siempre debe ser el acercamiento de la cultura a la ciudadanía, por su parte la gaceta incluye los procesos de toma de decisiones, iniciativas, posicionamientos, pronunciamientos, propuestas, planes, etcétera. Esta dupla obligatoria es parte de un proceso pro activo por medio del cual los legisladores justifican su desempeño, cumplen sus planes de acción, difunden sus participaciones y logros.

PÁGINAS DE INTERNET. *Las Cámaras, a través de ellas sistematizan la información, relacionada con su composición, integrantes, actividad legislativa, desarrollo de sus sesiones, entre otras.*

UNIDADES DE ENLACE PARA EL ACCESO Y TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN. *Conforme lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y los acuerdos o demás disposiciones de cada una de las Cámaras, se han dispuesto herramientas y mecanismos para que cualquier persona pueda solicitar información a las Unidades de Enlace para el Acceso y la Transparencia de la Información; las solicitudes podrán hacerse a través de los portales de Internet o entregarse directamente en sus oficinas.*

Las instituciones para legitimarse no pueden ser estáticas, deben modificarse según el tiempo y la sociedad ante la que operan, por ello más que necesario es obligatorio que cuenten con las áreas específicas para acercar la información a la mayor cantidad de sectores posible, esa es una de las ventajas que encierran el uso del internet y contar con una unidad especializada para acceder a la información, aunque la más importante es que si se utilizan de modo correcto pueden reconfigurar la naturaleza misma de la democracia.

Aunque parece que se cuenta con un sistema de comunicación bien estructurado, este no es exhaustivo, dado que ni la Coordinación de Comunicación Social, ni el Centro de Capacitación y Formación Permanente de la Cámara de Senadores, ni la Coordinación de Comunicación Social y la Unidad de Enlace de Acceso a la Información de la Cámara de Diputados con sus esfuerzos han logrado un nuevo escenario en la comunicación de las acciones legislativas, las investigaciones y avances realizados se ofrecen de modo aislado del entorno ciudadano, dando paso a importantes modificaciones en la vida cultural, social y política de pueblos y

comunidades, que se desconocen por la mayoría de los mexicanos, pues como se observa el acceso a esta información no es viable a todos los sectores sociales en igualdad de condiciones.

Pese a estos criterios equivocados, no puede negarse que la comunicación de la actividad gubernamental es imprescindible e insustituible en el desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción, pues es el Estado quien ocupa mayoritariamente el espacio en la gestión de lo público, además de tener la condición de garante del bien común, es decir, tiene que ver con todo aquello que es atinente a los asuntos de interés general, sin importa cuáles y cuántos sean los actores implicados. Pero no todo puede ser una carga para el estado, además es responsabilidad de todos los ciudadanos exigir como parte de la democracia lo que conviene a la mayoría.

Esta idea está íntimamente vinculada a nuevas realidades, a otras formas de participación ciudadana en todos los niveles y espacios, modificaciones experimentadas en fenómenos sociales que claman la aplicación de la ley y la justicia, con la intención expresa de contribuir a la vigencia de los derechos básicos, en primer lugar, pero también de los económicos, políticos y culturales; así pues la comunicación, en sus diversas formas es inevitable para construir la política anticorrupción, en general, y las políticas públicas requeridas en particular.

Precisamente para la difusión del Sistema Nacional Anticorrupción, con atención prioritaria a las leyes que lo fundamentan, es necesaria una política pública, en la cual se utilicen bienes y recursos que corresponden por derecho a los ciudadanos como individuos y grupos, en un espacio natural de configuración e implementación de los derechos sociales, vinculado con las transformaciones y reestructuraciones que se producen en dicho ámbito.

Tal política pública señalada puntualmente desde el Plan Nacional De Desarrollo 2013-2018 demanda un saber particular, es decir, lo relativo al combate a la corrupción, pero desde distintas perspectivas, ya sea por vivencia cotidiana, por estudio y análisis, por experiencia de gestión, etcétera. Y dado que toda política pública es manifestación y puesta en práctica de una concepción sobre la sociedad y sobre el modelo de desarrollo que se quiere alcanzar, el espacio de la política anticorrupción debe darse bajo un ámbito de diálogo, de

intercambio, de debate y también de lucha política como resultado de la interacción entre el Estado y la Sociedad Civil.

Conscientes ambos de que no se logra la integración social garantizando apenas la supervivencia de las personas, porque esta se debe afirmar en el derecho de todos a vivir dignamente en una sociedad sin excluidos y depende significativamente de la participación popular en la vida comunitaria y de un ejercicio pleno de la ciudadanía en un rol activo, esta se construye fundamentalmente a partir de la decisión política de desarrollarla. Una democracia fuerte necesita de una ciudadanía emancipada de las necesidades materiales y con acceso fehaciente a los derechos civiles y políticos, entre los cuales se encuentra el conocimiento pleno de las leyes que rigen al país.

Por esta razón la participación activa de los servidores públicos y de la ciudadanía en general animada por el Estado debe propiciar diseños institucionales que integren los impactos de las políticas y las acciones, con participación real de todos los sectores involucrados, a partir de un rol activo que convierta a los ciudadanos en actores y no en destinatarios pasivos o ejecutores sin poder de decisión. La democracia real exige la implementación de procedimientos consensuados para la toma de decisiones, que procuren la participación efectiva de todos los frentes sociales, esta participación tendrá que dar cuenta de la construcción democrática de la Sociedad Civil y de su relación con el Estado.

Debe tenerse en cuenta que un estilo de gestión de este tipo demanda una relación madura entre los actores involucrados, a partir del reconocimiento de los diferentes procesos, de la pluralidad de prácticas y perspectivas, la valoración de la diferencia y la promoción de una actitud de apertura y escucha de las iniciativas de la más amplia gama de actores. La participación puede tener diferentes grados, todos ellos válidos, pero siempre encauzados hacia la toma de decisiones de manera compartida, descansando en el compromiso de cada una de las instancias, fortaleciendo el vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil, y ampliando las oportunidades de cooperación y coordinación.

Esta unión debe contribuir a la resolución creativa de la grave problemática que ha generado la corrupción, otorgando mayor dinamismo a las políticas públicas, reorganizándolas con base en las prioridades generales y en las necesidades de la gente, lo cual deberá traducirse, en un proceso creciente y continuo de desarrollo sostenible, rompiendo con la apatía política y la anomia que ha caracterizado a la sociedad civil, para que tome su papel en lo público.

Situación por la cual el Sistema Nacional Anticorrupción y lo que implica en términos integrales, no debe darse como un mero proceso de intercambio de información, ni permanecer sujeto a lo que plasma la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, pues esto limita la información sobre los derechos básicos ciudadanos en esta materia y el acceso a las fuentes que garantizan su efectiva puesta en marcha, restringiendo gravemente las experiencias, opiniones y, eventualmente, hasta los intereses de los administradores públicos. Tanto en el Estado como en la Sociedad Civil debe estar disponible el acceso a la información, y con ello garantizar que las decisiones que se tomen sean participadas, porque se puede construir la democracia no sólo desde la institucionalidad política, sino también desde las instituciones sociales.⁶⁴

La información debe ser vista en este caso como un insumo fundamental para la construcción de procesos democráticos y para la elaboración de políticas públicas que respondan a los intereses generales contra prácticas corruptas, le den calidad a las decisiones y sustenten la comunicación que cargue de verdadero sentido a las leyes. Entonces se hace necesario incorporar otras formas de participación en procesos de análisis y desde allí se conformen juicios que legitimen a todo el sistema, estas formas que se proponen son las siguientes:

“Foro. *Es una técnica de exposición oral que cuenta con la cualidad de recibir a muchas personas, tanto exponentes como asistentes, de allí que se asemeja a las asambleas populares romanas, y puede emplearse en grupos amplios de debate, moderados por un coordinador. Entre las ventajas con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:*

- *El debate puede hacerse de modo informal con amplia libertad para la exposición de ideas, aunque con el tiempo controlado, lo mismo que cualquier otro tipo de exceso por el coordinador.*

⁶⁴ LLANCAR ETCHEVERRY Carlos Alfonso, Sociedad civil y participación ciudadana - cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones, p. 181.

- *Puede darse en una o varias sesiones, si se opta por más de una, en la primera sesión estarán presentes todos los participantes que se dividirán luego en subgrupos, previamente determinados.*
- *Debe formularse una agenda clara para el trabajo, aunque con la posibilidad de ser discutida e incluso modificada.*
- *Los subgrupos son amplios, pudiendo contar con 5 a 12 miembros, a voluntad de los mismos.*
- *Debe llevarse a cabo la evaluación de la tarea realizada, ya sea mediante planillas, opiniones orales o escritas, formularios u otras”.⁶⁵*

La verdadera aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción debe incluir la participación ciudadana, quizá enmarcada en esta u otras formas de comunicación, ya que sin ella a pesar de tener un marco jurídico, político y de responsabilidades de excelencia no puede hablarse de efectividad, esta es una idea central que conviene precisar pues de su cabal comprensión se derivan consecuencias importantes para entender el alcance y profundidad de una sociedad democrática con pleno ejercicio de sus derechos, lo cual lamentablemente no ocurre en México.

“Seminario. *Es una técnica más compleja, que implica la participación de expertos en el tema, poseedores de información exhaustiva para resolver las dudas que surjan; por lo general, se trata de un evento único o poco frecuente. Entre las características con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, especialmente hacia los servidores públicos se encuentran:*

- *El presentador o anfitrión puede ser una persona experta, perteneciente al sistema estatal, la cual genere confianza.*

⁶⁵ LIRA VALDIVIA Rosa Inés, Las metodologías activas y el foro presencial: su contribución al desarrollo del pensamiento crítico, Revista Electrónica “Actualidades Investigativas en Educación”, Vol. 10, núm. 1, enero-abril, 2010, p. 1, puede consultarse en <http://www.redalyc.org/pdf/447/44713068008.pdf>

- *La sala predeterminada para seminarios que tiene un aspecto diferente de la sala asignada para otras reuniones, puede proporcionarse por el Estado, al contar con este tipo de instalaciones.*
- *El tema debe ser la difusión de leyes en materia anticorrupción, el cual debe dejarse en manos de especialistas que serán personas altamente responsables, porque la presentación de su información debe estar lista varios días antes de la fecha asignada.*
- *No puede tratarse de un evento superficial, donde únicamente se lea vorazmente sobre el tema.*
- *La presentación debe ser completa y contemplarse una sección de preguntas.*
- *Un seminario tiene un mínimo de 50 participantes.*
- *Es altamente conveniente que cada expositor prepare un bosquejo de los temas primarios y secundarios que discutirá. Algunos incluso reparten el bosquejo (usualmente con una lista de referencias), mientras que otros lo escriben en una pizarra o lo presentan en la primera ayuda audiovisual, este apoyo debe ser general para que la audiencia no pierda interés en el contenido de la charla.*
- *El título del seminario debe ser fiel al contenido de la presentación.*
- *La presentación oral se divide en tres partes, el tiempo sugerido para cada sección corresponde al seminario largo tradicional de 50 minutos, pudiendo acortar el tiempo proporcionalmente si se va a ofrecer un seminario corto, siendo esto de 10 a 20 minutos por sección”.⁶⁶*

La comunicación verbal es el componente principal del seminario y por lo tanto hay que dedicarle atención especial. Muchas personas terminan alejándose del

⁶⁶ CAMBURSANO Susana Celina et al, El seminario como estrategia comunicacional, Revista Margen N° 62, septiembre de 2011, p. 1.

seminario temprano porque no pueden seguir al expositor, se pierden y se desconectan de la presentación, esto deberá tenerlo en cuenta el Estado o la Sociedad Civil en su organización.

Su aplicación en la difusión del multicitado Sistema permitirá que se comprenda el establecimiento de este como base de una relación jurídica explícita, que se traduce en facultades y obligaciones precisas para el estado y para la ciudadanía, así como los procedimientos señalados para que esta relación tome la forma y el cauce correctos sobre un entramado institucional y legal en el que cada parte ejerza las acciones que le correspondan.

“Debate. *Es un acto de comunicación, en el cual un coordinador media la participación de dos partes o más exponiendo diferentes ideas en torno a un tema que resulta especialmente polémico, en este caso la polémica es aplicable al tema de la corrupción, ya que a pesar de ser un fenómeno nocivo, existen personas que están a su favor. Será el encuentro entre dos partes que tienen posiciones contrarias con respecto a las leyes anticorrupción y exponen sus ideas sosteniéndose sobre argumentos sólidos. El debate será más completo y complejo a medida que las ideas expuestas vayan aumentando en cantidad y en solidez de argumentación. Entre las características con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:*

- *Es una excelente instancia para fomentar el aprendizaje en torno al tema.*
- *Es una buena manera para desarrollar determinadas habilidades relacionadas a la comunicación.*
- *Los participantes deben conocer el tema con anticipación para que preparen sus argumentos ya que no debe ser una improvisación. Su opinión demostrará firmeza, conocimiento y postura personal ante el tema a debatir, los argumentos deben ser profundos, firmes y sinceros, tolerantes y con un enfoque profesional para rebatir las posibles objeciones.*

- *El coordinador o moderador, regula los tiempos de las intervenciones y da el turno para hablar a los debatientes.*
- *Debe hacerse una síntesis sobre las ideas más importantes presentadas por sus oponentes y contradecirlas en su momento. Incluso en aras de un buen debate cada debatiente puede hacer una pregunta al contrario, para finalmente dar la posibilidad al público de hacer una pregunta a cada uno.*
- *Es necesario llegar a alguna conclusión o acuerdo sobre lo debatido, enfatizando lo positivo de las posturas defendidas, es conveniente pedir a los asistentes emitan su voto para saber con cuál están de acuerdo”.⁶⁷*

La discusión enriquecedora de diversos sustratos permitirá observar una variedad de opiniones sobre la forma de ver al Sistema Nacional Anticorrupción e indagar si las vías jurídicas y políticas que se observan dentro de dicho sistema para llevarlo a la práctica son avaladas o si deben replantearse, no puede olvidarse que es el actuar de los ciudadanos bajo la observación gubernamental lo que otorga la calidad de democrático en un país y si tales ciudadanos consideran que es un sistema inútil, su correlación con la democracia se perderá.

“Simposio. *Se reunirá a un grupo de personas muy capacitadas sobre el tema, especialistas o expertos en las ventajas de conocer las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema en sí, las cuales exponen al auditorio sus ideas o conocimientos en forma sucesiva, integrando un panorama lo más completo posible acerca de la cuestión de que se trate, es bastante formal. Entre las características con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, especialmente hacia los servidores públicos se encuentran:*

- *Los integrantes exponen individualmente y en forma sucesiva durante 15 o 20 minutos; sus ideas pueden ser coincidentes o no, lo importante es que cada uno de ellos ofrezca un aspecto particular del tema, en este caso de la*

⁶⁷ SÁNCHEZ PRIETO Guillermo, El debate académico en el aula como herramienta didáctica y evaluativa, Universidad Pontificia Comillas de Madrid Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Departamento de Gestión Empresarial, 2017, pp.1-13.

importancia de difundir las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción; de modo que al finalizar éste quede desarrollado en forma relativamente integral y con la mayor profundidad posible.

- Es muy útil para obtener información autorizada y ordenada sobre los diversos aspectos de un mismo tema, puesto que los expositores no defienden "posiciones", sino que "suman" información al aportar los conocimientos propios de su especialización.*
- Con el tema a tratar ya definido, el organizador debe tener cuidado de seleccionar a los expositores más apropiados (que pueden ser de 3 a 6 personas) teniendo en cuenta que cada uno de ellos debe enfocar un aspecto particular que responda a su especialización.*
- Es conveniente realizar una reunión previa con los miembros del Simposio, para intercambiar ideas, evitar reiteraciones en las exposiciones, delimitar los enfoques parciales, establecer el mejor orden de la participación, calcular el tiempo de cada expositor, etc. Además de esta reunión, se verán antes de comenzar para ver que todo está en orden y ultimar detalles.*
- El organizador debe preparar convenientemente el ambiente físico donde se desarrollará, el público debe observar cómodamente a los expositores, ubicados sobre una tarima o escenario. Los expositores y el coordinador estarán sentados detrás de una mesa y en el momento que les corresponda intervenir se ubicarán en un atril colocado estratégicamente en el escenario.*
- Es necesaria la presencia de un coordinador, que debe guardar cierto estatus, pues la comunicación está mejor aceptada si viene de un experto que de un profano, una de sus tareas será vigilar el tiempo de las exposiciones, lo recomendable es que no excedan de 15 minutos, tiempo que variará según el número de participantes, de modo que en total no se invierta más de una hora.*

- *Finalizadas las exposiciones el coordinador puede hacer un breve resumen o síntesis de las principales ideas expuestas. O bien, si el tiempo y las circunstancias lo permiten invitar a los expositores a intervenir nuevamente para hacer aclaraciones, agregados, comentarios, o algunas preguntas entre sí. También puede sugerir que el auditorio haga preguntas a los miembros del Simposio, sin dar a lugar a discusión”.*⁶⁸

Las mentes pragmáticas sin duda son necesarias para que las leyes no puedan manipularse por los grupos políticos o líderes sociales malintencionados a su antojo, los especialistas mexicanos no pueden dar la espalda en este crucial momento al país que los necesita, especialmente si no se quiere que el Sistema que atacará frontalmente la corrupción se convierta simplemente en una trampa burocrática-autoritaria, siendo la presencia y opiniones de los ciudadanos versados en el tema un elemento fundamental para obligar a los distintos poderes a ir más allá de la mera observación y accionar.

“Congreso. *Su puesta en práctica resulta indispensable en este momento, ya que permitiría la fusión de experiencias y opiniones entre personas altamente calificadas y conocedoras del Sistema Nacional Anticorrupción en México, capaces de analizar los problemas específicos basándose en la información proporcionada por otros individuos competentes. Entre las características con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:*

- *Se trata el tema en cuestiones muy específicas y es muy disciplinario.*
- *Es necesario dividir el trabajo de discusión en dos etapas: Labor previa de comisiones y sesiones plenarias.*
- *Las memorias que surjan pueden difundirse a su vez”.*⁶⁹

⁶⁸ AGUDELO María, español y literatura, Técnicas Grupales, Bogotá 1995, Bedout Editores S.A. p. 29.

⁶⁹ AGUDELO María, *Op. Cit.*, p. 34.

Las experiencias de los conocedores darán a este Sistema mayor luz que cualquier teoría, pues estos emitirán sus opiniones basándose en cuestiones prácticas, mismas que deberán tomarse en cuenta dentro de una política deliberada del estado mexicano para tener sistemáticamente información técnica como un recurso estratégico, destinado además a facilitar y dotar de contenido la participación ciudadana en los asuntos públicos; contar con este tipo de actores claramente identificados es trascendental ya que no solo abordarán el tema desde meras descripciones, sino también dejarán en la mente de los oyentes la idea fija de una tarea de vigilancia y control en la lucha contra la corrupción, ello a su vez permitirá que el sistema legal creado para tal efecto avance de un mejor modo.

“Panel. *Esta es una estrategia que puede emplearse para dar a conocer tanto a servidores públicos como a audiencias en general la importancia de las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, se requieren personas versadas en el tema, competentes y representativos de tendencias, con opiniones serias que de manera sencilla estén dispuestas a informar al auditorio como testigo de disímiles puntos de vista mediante un intercambio de opiniones, en un tiempo no mayor a sesenta minutos. Entre las características con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:*

- El auditorio puede sentir una conexión con los panelistas si han tenido iguales experiencias o pueden ver satisfecha una necesidad al escuchar a otras personas con experiencia diferentes sobre el mismo tema.*
- Debe haber un coordinador, un secretario relator y de cuatro a seis panelistas. El secretario debe hacer el resumen de todo lo expuesto y dar paso a la discusión del auditorio.*
- Es una corriente de comunicación respetable entre un pequeño grupo muy comprometido y un grupo grande cuya participación en la actividad es limitada.*

- *Permite incluso llegar a la toma de decisiones, se informa a las personas involucradas de las decisiones que se toman y su motivo, generándose así información mutua dentro de un grupo extenso, es uno de los métodos de información de sentido doble, bilateral, ascendente y descendente.*
- *No es una fórmula oratoria y el coordinador puede conceder la palabra al público cada quince minutos. Por lo tanto los paneles tienden a ser especialmente adecuados para situaciones de estudio y aprendizaje de un tema o una problemática como en este caso es la corrupción y la forma en la que se le contrarresta a través de la legislación”.⁷⁰*

La ciudadanía no debe tener obstáculos ni para ver ni para saber, y aunque las normas, los procesos, los procedimientos y los actores son muy diversos en este país, el entorno legal no debe serle inalcanzable al pueblo, tampoco debe imponérsele siempre a personas doctas con las que no sienta simpatía alguna, razón por la cual esta técnica es ideal, debido a que los panelistas representan un acceso más cálido a la información, incluso se permite una participación directa de la audiencia para que aporte sus propias experiencias, esto es muy importante porque en determinado momento aunque la información sea muy buena, si no hay una conexión articulada y coherente entre todos los participantes haría que se fracasara en su resultado.

“Mesa Redonda. *El estudio de la corrupción como un problema bien determinado y su combate mediante la legislación que ha entrado en vigor debe realizarse con objetividad, crítica y discusión respetuosa, precisamente esta actividad está basada integralmente en la discusión. No se trata entonces de que cada uno de los integrantes del grupo de estudiosos pronuncie un discurso, sino de que escuche los puntos de vista de los demás y los discutan hasta ponerse de acuerdo en algo positivo, para llegar a la emisión de recomendaciones o acuerdos. Entre*

⁷⁰ MCENTEE SULLIVAN Eileen, Comunicación Oral Segunda edición, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Monterrey, México 2004, McGraw-Hill, p. 157.

las características con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:

- La discusión debe tener interés para todos los participantes al tocarse un asunto de importancia actual.*
- Está adecuado al nivel intelectual de los participantes.*
- Se intercambian ideas sobre el tema, se anotan y se organizan siguiendo el orden determinado.*
- Debe haber un presidente, el relator y una comisión que realice la agenda, la cual será distribuida a los participantes un día antes del evento, conocida esta por todos, prepararán sus ideas y anotarán en orden los puntos de vista que van a discutir en la reunión.*
- Se deben explicar con mucha claridad los puntos de discusión que se presten a confusión e impedir que la discusión se centre en un solo sector del grupo participante.*
- Los participantes deben discutir las ideas con ideas, no con sátiras ni referencias personales de mal gusto o ineficaces. Si la discusión ha llegado a complicarse demasiado, el presidente debe presentar el punto que se está discutiendo por otro aspecto más claro y dar la palabra a quien no haya intervenido hasta ese momento. El relator leerá la totalidad de los acuerdos o recomendaciones tomadas”.⁷¹*

Si los expertos llegan a un acuerdo, mayor será el entendimiento de un tema para el público en general, en este caso los conocedores no deben emitir un discurso demagógico para tratar de ganar adeptos hacia su postura, solo deben fijar sus puntos de vista y llevar a cabo una tarea concordante que clarifique la mayor cantidad de aristas del Sistema Nacional Anticorrupción, especialmente por lo que

⁷¹ MCENTEE SULLIVAN Eileen, Op. Cit., p. 149.

ve al marco jurídico, sus instituciones, sus normas y sus procedimientos, teniendo como firme propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas.

“Conferencia. *Tendrá como base la disertación sobre las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción ante un público. Teniendo como fin informar, explicar, persuadir o incitar a la audiencia, con un tratamiento detenido y más o menos profundo. Entre las características con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:*

- *Utilizar la influencia, la habilidad intelectual y el dominio en el tema del expositor para abrir canales de comunicación entre él y el auditorio.*
- *El expositor debe comunicar más ideas que palabras, pues sabe que la mayoría de veces, ideas muy importantes pierden su valor por el abuso de palabras sin mucho contenido.*
- *Sirve para despertar interés al ser información fácil de comprender, concreta y específica, correcta y apropiada al tema y al auditorio, lo que motivará al público a conocer más del tema.*
- *Su contenido tiene un propósito bien definido y se sostiene por una idea expuesta en lenguaje claro y sencillo, ordenado y sustentado con hechos, ejemplos o datos que muestren la evidencia de esas ideas o afirmaciones.*
- *Las conclusiones deben servir para aclarar, resumir y mover a los demás a la acción.*
- *Deben tenerse en cuenta incluso las costumbres y características del auditorio, de ello depende, en gran parte su éxito.*
- *Pueden aplicarse con efectividad ayudas audio-visuales, que sirvan para captar mejor el mensaje”.⁷²*

⁷² MARTÍNEZ Adriana, Características de una conferencia NM4 (4º medio) Lengua Castellana y Comunicación, Comunicación oral pública, Chile 2013, p.3.

Diseñar y practicar una política orientada a fortalecer la responsabilidad en el ejercicio de la función pública implica grandes esfuerzos, en especial si se quiere que la ciudadanía comprenda las normas, procesos y procedimientos que regulan las diferentes dimensiones de dicha responsabilidad, por ende las reformas llevadas a cabo para responder a objetivos racionales en contra de la corrupción no deben quedarse ocultas en un santuario propio de especialistas, sino llegar a la sociedad en la forma más sencilla posible, desde las modificaciones a la Constitución hasta aquella que de modo secundario habrá de arropar a todo el Sistema, sin duda la conferencia es una excelente manera de lograrlo.

“Entrevista. *La vida social y la vida profesional exigen acercarse a quienes hacen o expresan algo interesante o fuera de lo común en el tema de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción a través de las leyes. Entre las características con las que cuenta esta técnica y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:*

- *Generalmente solo dos personas hablan de un tema muy interesante para todos, adecuado a sus capacidades y a las de los demás, valiéndose de hechos para sustentar sus afirmaciones.*
- *Debe ser especialmente sobre un tema de actualidad.*
- *Hay preguntas y respuestas concretas y claras, aunque con la posibilidad de hacer otras que se tornen interesantes durante su desarrollo.*
- *Tiene un propósito definido que puede ser: Obtener información, darla, guiar, dar o recibir indicaciones o recomendaciones, entre otras.*
- *No se toman notas por los participantes, pues debe ponerse atención a las respuestas y reconstruir luego a solas la entrevista, de lo contrario se influye negativamente en el ánimo de las personas sobre todo en la que está siendo entrevistada.*
- *Se enumeran las conclusiones de manera breve y concisa destacando el interés y la importancia de las respuestas del interlocutor.*

- *El tiempo corriente es de quince a veinticinco minutos. La introducción debe ser de unos tres o cuatro minutos de conversación sobre temas que produzcan confianza, conectados con el tema central de la entrevista. Es importante estar sentados porque eso ayuda mucho a darle mayor sinceridad y más espontaneidad a la expresión”.*⁷³

Todos los recursos que permitan operar el Sistema serán bienvenidos, en este caso la entrevista es una técnica con grandes ventajas debido a que implicará una revisión analítica particularizada de su base jurídica y especialmente de la funcionalidad que esta dará a algunas instituciones, las cuales actualmente tienen graves problemas en su operación, una de sus metas al igual que las demás técnicas ya descritas es replantear directamente la ética de la función pública y el ejercicio del poder, pero esto no se logrará si la sociedad no está bien informada, ni tiene en claro las responsabilidades tanto de los servidores públicos como las propias, razón preponderante para que estas prácticas informativas se den de forma ininterrumpida por todo el país.

“Charla. *Es una reunión de carácter mayormente informal donde un expositor proporciona la información y dialoga con el resto, un conocedor de las leyes del Sistema que se trata y que se acerque al ciudadano en general. Entre las características con las que cuenta esta forma de comunicación y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:*

- *Transmitir información para crear un estrado mental o punto de vista.*
- *Al ser informal el tono de la conversación es de confianza y el público puede interrumpir para hacer preguntas o pueden utilizarse frases de buen humor.*

⁷³ DÍAZ-BRAVO Laura, TORRUCO-GARCÍA Uri, MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ Mildred y VARELA RUIZ Margarita, La entrevista, recurso flexible y dinámico, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., México, 2013, p. 163.

- *No debe ser leída y normalmente el auditorio conoce algo del tema o aprende con tal charla y el expositor puede hacer preguntas al público, lo que dará la pauta a seguir.*
- *No debe durar más de una hora y en su desarrollo el expositor puede desplazarse por el lugar en que se realice para motivar al auditorio y a su vez observar el grado de aceptación y asimilación del tema.*
- *Es adecuada cuando se trata de grupos pequeños en que se facilita la participación del público”.⁷⁴*

Implementar este tipo de acciones, implica modificar radicalmente la práctica del secreto legislativo y obliga a un replanteamiento completo en la manera de ver a las instancias gubernamentales, por lo tanto y especialmente a partir de las reformas en materia anticorrupción se tiene que los organismos, órganos, entidades y autoridades en los tres niveles de gobierno deben comprometerse a conocer las leyes que la rigen, la charla constituye un mecanismo central para la generación, captación y procesamiento de información constante, la cual a su vez debe servir para la toma de decisiones y la evaluación del servicio público.

“Discurso. *Dar a conocer las leyes que fundan al Sistema Nacional Anticorrupción por medio del razonamiento oral persuasivo de alguna extensión, dirigido a un público por una sola persona. Entre las características con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:*

- *Es formal, incluso llevando un orden jerárquico.*
- *Generalmente el expositor se mantiene en un solo lugar, sin utilizar ayudas audiovisuales y con gestos significativos.*

⁷⁴ LORÍA MENESES Róger, Comunicación oral y escrita, Madrid, 2017, p.39.

- *Debe redactarse con anterioridad y la introducción debe reunir tres condiciones: Captar la atención, asegurar el favor y el respeto hacia el orador y preparar el auditorio.*
- *De acuerdo con la circunstancia el expositor puede iniciar su discurso haciendo referencia al tema, formulando una pregunta retórica, presentando una declaración sorprendente, citando una frase o el fragmento de un texto.*
- *Su desarrollo debe mantener el interés del público, fijar la atención del auditorio en el tema central y el propósito del discurso.*
- *Algunas formas de terminarlo son: Lanzar un reto o exponer una petición, presentar un resumen del contenido, reproducir o citar un texto, aportar una frase persuasiva, ya sea para inducir a las creencias, o a la acción”.⁷⁵*

El alcance que tengan las leyes anticorrupción dependerá de una adecuada programación, seguimiento y control, estas tres actividades deberán hacerse tendiendo a eliminar la complejidad normativa que se vive en México, lo cual representa sin duda uno de los mayores desafíos, debido a que tanto el poder legislativo federal como los poderes legislativos locales generalmente impregnan de tecnicismos las normas por ellos creadas, por lo tanto es indispensable que luego de hacerlas, las normas sean dadas a conocer de modo directo por sus creadores, con la posibilidad de que los oyentes se sientan tomados en cuenta e incluso sean parte de un reto como una de sus posibilidades para participar.

“Juicio educativo o estudio de casos. *Abre la posibilidad a una forma de discusión oral en la cual se trata de inculpar o liberar la pena a un individuo o entidad que se acusa ante la ley, pudiendo adoptarse especialmente en la aplicación del Código Penal y la Ley de responsabilidades de los servidores*

⁷⁵ SCHIFFRIN Deborah (Traducción de Minerva Oropeza Escobar), Definiciones de discurso, CPU-e Revista de Investigación Educativa 13 julio-diciembre, 2011, Xalapa, Veracruz, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana, p. 2.

públicos. Entre las características con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:

- Es semejante a un juicio personal con las características de la moralidad y publicidad.*
- Participa un grupo frente a un auditorio, el cual se selecciona y se le asignan los papeles necesarios para llevarlo a cabo.*
- El público escucha y observa todos los aspectos de discusión, empleo de la ley, entre otras, dependiendo del objetivo de la actividad.*
- El orden que debe seguirse en el desarrollo del juicio es el siguiente: Lectura del reglamento de discusión, acusación, participación de acusadores y defensas; interpelación de testigos, deliberación, redacción de veredicto y lectura de la sentencia.*
- Debe haber representación de las diferentes tendencias de discusión y generalmente después de realizado un juicio educativo, se lleva a cabo un foro - debate, es decir, se abre la discusión entre el auditorio”.⁷⁶*

El estudio de casos representa la manera de incidir de modo directo en una problemática, en esta investigación representa una mirada franca a la publicidad de las normas constitucionales y la legislación secundaria, para determinar su impacto, estableciendo a quién corresponde el cumplimiento de atribuciones, bajo qué condiciones y con cuáles procedimientos, lo primero a considerar es la difusión de las leyes de planeación democrática que dan base a las demás, posteriormente observar si hay correspondencia entre los principios y la manera de actuar de los servidores públicos, para finalmente llevar a cabo un serio

⁷⁶ DÍAZ Mario de Miguel, Metodologías para optimizar el aprendizaje. Segundo objetivo del Espacio Europeo de Educación Superior, Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, vol. 20, núm. 3, 2006, Universidad de Zaragoza, España. p.71.

ejercicio de fiscalización que indique si existe o no responsabilidad en una situación concreta.

“Diálogo. *Conversación que realizan dos personas conocedoras de las ventajas de aplicar las leyes en materia anticorrupción ante un grupo. Puede adoptar la forma de una conversación sencilla o completa. Entre las características con las que cuenta esta práctica y que pueden utilizarse para difundir las leyes del Sistema en cita, se encuentran:*

- *Es espontánea, se emplea el lenguaje coloquial, sin fórmulas de cortesía, no obstante no se debe hablar por hablar, sino mostrar interés por el tema y por el interlocutor.*
- *Se utiliza especialmente para tratar temas de la vida cotidiana, de interés general para el grupo y no solamente para los participantes en el dialogo.*
- *Los participantes no deben olvidarse del auditorio que los escucha”.⁷⁷*

Desde su diseño constitucional, el Sistema Nacional Anticorrupción se formó como una alternativa jurídica para terminar en lo posible con la corrupción en México y para fortalecerse dio pie a un conjunto de normas que deberían integrarlo conforme a principios certeros, tales principios debían ser difundidos por todos los medios posibles para evitar un conocimiento frágil e incierto o incluso generar un resultado no deseado, este reto comenzó a darse de a poco utilizando el diálogo como una práctica regular, cuyo fin era y continuará siendo alinear todas las disposiciones jurídicas que lo forman en una política efectiva que permita su coherencia y no generar una fragmentación sin sentido ni propósito como muchas veces sucede.

⁷⁷ BACA OLAMENDI Laura, Diálogo Y Democracia, Cuaderno de divulgación electrónica del Instituto Nacional electoral consultable en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_13.pdf

“Publicación electrónica. Estas publicaciones también llamadas digitales son altamente utilizadas en la actualidad, sobre todo porque, dados los múltiples soportes que la informática proporciona, el cambio de uno a otro representa una transformación de material y accesibilidad, dando paso a un sinnúmero de posibilidades en el mundo cibernético, lo cual puede ocurrir con un soporte que es el medio físico donde está guardada la información (puede ser un disco duro, un CD, un disquete, una memoria USB, etcétera).⁷⁸

Por otra parte el formato de una publicación digital es la forma cómo se representa la información. Por ejemplo, un archivo de texto, un archivo PDF, una página electrónica en HTML o XML, entre otras, cada formato aportará un tipo de ventajas y desventajas de acuerdo con su presentación y con sus características de interacción con el lector. Se denomina entonces publicación electrónica (o digital) al conjunto de procedimientos que permiten cumplir el ciclo completo del documento en forma electrónica o digital, el término surge para diferenciar la información contenida en papel de aquella producida en la computadora. La computadora es una herramienta de producción, distribución y el modo de representación.⁷⁹ Entre las características con las que cuenta y que pueden utilizarse para difundir al público en general las leyes del Sistema en cita, se encuentran:

- *Presenta un libro, revista, folleto, catálogo o cualquier otro material en forma digital, igual a la forma impresa, pero con características propias de la digitalización: espacio mínimo, portabilidad, material no alterable por el paso del tiempo, facilidad y economía de distribución, entre otras. Una*

⁷⁸ AHEDO RUIZ Josu Y DANVILA DEL VALLE Ignacio, Las nuevas tecnologías como herramientas que facilitan la educación formativa, pp. 105-120, documento electrónico consultable en <http://www.seeci.net/cuiciid2013/pdfs/unido%20mesa%202%20docencia.pdf>

⁷⁹ AHEDO RUIZ Josu Y DANVILA DEL VALLE Ignacio, Las nuevas tecnologías como herramientas que facilitan la educación formativa, pp. 105-120, documento electrónico consultable en <http://www.seeci.net/cuiciid2013/pdfs/unido%20mesa%202%20docencia.pdf>

publicación digital es igual a cualquier otra impresa, pero ella puede ser leída sin necesidad de imprimirla.

- *El uso de nuevas tecnologías de comunicación, especialmente Internet, junto con el incremento de los costos de producción de los medios impresos, ha generado un cambio en el concepto de publicación. Ahora es posible ahorrarse los costos de impresión, de encuadernación, almacenamiento y distribución con la edición digital, tanto de obras o trabajos aislados como de publicaciones periódicas.*
- *Pueden presentar el mismo formato que tendrían al realizarlas sobre papel. La importancia de este formato es que, a partir de los programas tradicionales de maquetación, las nuevas tecnologías dan la posibilidad de construir, tanto páginas web como publicaciones electrónicas. Igualmente, pueden incluir en general, todo tipo de elementos multimedia.*
- *Este formato es utilizado por periódicos para presentar anuarios. La ventaja de estas publicaciones, que una vez realizadas en papel es muy fácil, y barato, pasarlas a CD-ROM, es que se obtienen mejoras debido a la manejabilidad y durabilidad de este soporte.*
- *No reemplazan a las tradicionales. Ambas se complementan y muchas veces es posible pensar en enfoques mixtos, es decir, de papel y bits.*
- *Son atractivas para todas las generaciones”.⁸⁰*

Esta última opción busca subsanar la atávica falta de acceso a la información legislativa y a cambio generar un camino hacia la modernidad, que integre a la mayor cantidad de sectores posible, en un afán de que la implementación del Sistema analizado sea clara, objetiva, confiable y transparente, este es uno de los cimientos más importante para publicitarlo no solo a nivel local y por ende debe

⁸⁰ AHEDO RUIZ Josu Y DANVILA DEL VALLE Ignacio, Op. Cit.

ser cuidado para evitar su indebida manipulación, ya que siempre habrá detractores o personas ociosas que utilizando este canal pretendan su ruina.

El resultado que se logrará con la implementación de estas técnicas tiene que ver con la calidad en la decisión de un cambio real y con la calidad misma de la democracia como estilo de vida y no sólo como un mecanismo institucional de ornato. En otras palabras la propuesta tiene que servir como auxilio a la tarea de difundir las leyes básicas del Sistema Nacional Anticorrupción y si fuese necesario como una denuncia respecto del efectivo cumplimiento de aquello establecido como política pública para una comunidad nacional.

Deben recordarse las palabras de José Bernardo Toro quien ha establecido que la construcción social de lo público requiere pasar del lenguaje privado al lenguaje colectivo, de los bienes privados a los bienes colectivos, de las perspectivas privadas o corporativas a las perspectivas de nación y colectivas. Requiere desarrollar en los ciudadanos formas democráticas de pensar, sentir y actuar: esto es lo que se conoce como *Cultura Democrática*”, no por capricho, sino porque existe una relación cada vez más estrecha entre lo público y lo comunicable.⁸¹

Debe insistirse además que los medios de comunicación son actores importantes en la conformación de lo público, especialmente en este Sistema Nacional Anticorrupción, porque encierran en si un poder que utilizan de manera constante, y se saben instrumentos útiles para cumplir propósitos en el estado mexicano, tan es así que el alcance de sus expresiones puede llevar a una definición correcta o totalmente equivocada de cualquier planteamiento aun cuando la Constitución y las normas digan lo contrario.

Los medios son escenarios de representación de lo social y a la vez lugares de circulación de puntos de vista, de sistemas más o menos plurales de interpretación. El carácter de socialización de los medios, en el que se suele insistir tanto, tiene que ver precisamente con esto: más que transmitir creencias, conocimientos, imágenes, prejuicios (que lo hacen y a

⁸¹ TORO JOSÉ Bernardo, El ciudadano y su papel en la construcción de lo social, Bogotá, 2003, p.19.

veces en gran medida), los medios de comunicación promueven toda interpretación, vocabularios para leer textos', como diría C. Geertz.⁸²

Estos no pueden quedar en el olvido porque a pesar de haber evolucionado la cultura mediática, los denominados medios “tradicionales” pueden:

1. Brindar opciones de interpretación, alternativas para la comprensión de lo social y lo político, en espacios socio culturales de exposición, contrastación y debate de opiniones,
2. Promover o restringir la deliberación social y, de este manera, son activos constructores de agendas públicas,
3. Permitir y facilitar mediaciones sociales entre la red de actores que atraviesa la sociedad.

Publicitar las normas que regulan el Sistema de que se trata es una excelente manera de vigilar y controlar el actuar de los servidores públicos, pues si la ciudadanía conoce a fondo los fundamentos que deben observarse por ellos y por todas las partes involucradas estará más al pendiente de que estos no se violenten y evitará incurrir además en errores que le impliquen una sanción, no obstante será prioritario contar con los medios y la articulación suficiente para producir una verdadera política de difusión, la clave estará en la producción, uso y divulgación correcta de la información pública.

Entonces en el marco de la democracia actual, lo público se construye desde la Sociedad Civil y no a la inversa. Subsumido hasta no hace tanto tiempo en “lo estatal”, lo público comienza apenas ahora a vislumbrarse en sus particularidades, poniendo en evidencia peculiaridades que son propias de su autonomía. En este proceso tiene mucho que ver la comunicación. Si lo público es “lo común, el mundo propio de todos”, necesariamente ello remite a lo público como aquello que tiene que ser conocido por todos y anunciado al conjunto, porque en ello va el derecho a la comunicación, que es el derecho a ser visto y oído socialmente, reconociendo el derecho básico del individuo en tanto y en cuanto ciudadano como un desafío comunicacional y cultural.⁸³

⁸² AMADOR BECH Julio, Comunicación y cultura conceptos básicos para una teoría antropológica de la comunicación, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 13.

⁸³ URANGA Washington, Sin comunicación no hay políticas públicas democráticas, 2014, documento electrónico consultable en http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/uranga_sin_comu.pdf

Las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción no pueden limitarse a los despachos oficiales, a las prioridades decididas exclusivamente por los administradores públicos, por los técnicos o especialistas, muchos de los cuales se ufanan solo en pretensiones políticas, antes bien deberían darse a conocer respondiendo por lo menos a cuatro criterios fundamentales:

1. Ser **multiactoral**: mediante la convocatoria a la mayor cantidad posible (y sin exclusiones de ningún tipo) de actores sociales conocedores y comprometidos con el tema específico.
2. **Multisectorial**: incorporando en el proceso de diseño y toma de resoluciones a todos los sectores económicos, productivos, sociales, culturales, académicos y políticos. Teniendo como única restricción la determinación expresa de cada uno de ellos de aportar al bien común, no para dejar sus propios intereses de lado pero sin pretender que el único propósito sea el beneficio propio.
3. **Plural y diversa**: incluye una invitación abierta y disposición para aceptar las diferentes miradas que también permitan congregar en la diferencia los distintos intereses en juego para avanzar hacia los consensos posibles.
4. **Cultural y políticamente significativa** para la vida cotidiana y la calidad de vida de los ciudadanos.⁸⁴

Todos estos componentes demandan estrategias de comunicación, porque, en definitiva, el conocimiento de las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción sólo puede entenderse como un proceso de concertación social que es imposible al margen de la comunicación y sus estrategias.

⁸⁴ URANGA Washington, Conocer, Transformar, Comunicar, 1a edición, Editorial patria Grande, Buenos Aires, 2016, p.73.

Sin duda la presente propuesta se orienta hacia estrategias de comunicación, entendidas como la aplicación adecuada y coherente de medios y recursos con la finalidad de generar, en primer lugar, los sentidos (políticos, sociales y culturales) que le den sustento argumental a la misma y, en segundo término, de forjar procesos a través de los cuales las leyes en cuestión alcancen los objetivos y las metas propuestas, produciendo resultados que modifiquen adecuada y satisfactoriamente el ámbito de acción sobre el cual se está trabajando e impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos involucrados.

México tiene estrategias de comunicación aplicadas a las distintas leyes que se aprueban, pero estas deben complementarse con políticas públicas, recursos, procedimientos e incluso con técnicas tomadas de la publicidad, del marketing, de la comunicación y la educación popular.

El criterio que debe prevalecer es, por una parte, el de respetar la cultura y los lenguajes de la población con la que se está trabajando, y por otra, el de incorporar activamente a los actores sociales como generadores de mensajes y protagonistas de los procesos comunicacionales. Para lograrlo es imprescindible que las estrategias de comunicación se sustenten en diagnósticos situacionales realizados con perspectiva comunicacional.⁸⁵

⁸⁵ URANGA Washington, Op. Cit., p.74.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La corrupción es un fenómeno que aqueja al mundo entero, pero encontrado con especial dinamismo en ciertos países como México, atribuyéndose su arraigo al deseo desmedido de obtener riqueza sin importar los medios empleados para lograrlo, no obstante no todas las personas que se ven inmersas en este tipo de prácticas lo hacen por avaricia, la coacción de la delincuencia organizada ha sido un factor determinante para que este mal se propague aún en contra de su voluntad, afianzándose con mayor diligencia en los órganos gubernamentales sin importar el nivel que posean.

SEGUNDA. Para frenar este problema, cumplir con el mandato internacional y responder a la presión de la sociedad mexicana que exigió un ambiente libre de impunidad, el gobierno federal yendo más allá de una simple adecuación constitucional propuso la creación de todo un sistema, denominado Sistema Nacional Anticorrupción, el cual bajo el amparo de todas las fuerzas políticas permitió la modificación y adecuación de normas ya existentes, así como la creación de otras nuevas, generándose con ello un universo de medidas Legislativas de atención a la corrupción de servidores públicos en el país.

TERCERA. La Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, así como la adecuación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al Código Penal y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fueron aprobadas como el marco normativo de la lucha frontal contra la corrupción en México, con el fin de conformar un verdadero estado de derecho en el cual se asegure a los ciudadanos, la posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico.

CUARTA. Aunque se ha trabajado en ello desde hace varios años, el 2017 es muy importante para la implementación del Sistema, debido a que comenzará a

aplicarse de modo directo tanto a nivel federal como en las entidades federativas, no obstante en su corto camino ya se ha encontrado con diversos obstáculos entre los que destacan la falta de recursos para dotar de infraestructura a los órganos encargados de hacerlo valer, falta de designación de funcionarios, contradicciones entre la legislación federal con la legislación secundaria, y una falta de difusión tanto hacia los servidores públicos como hacia la ciudadanía en general.

QUINTA. Resulta preocupante esta falta de difusión del marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción debido a que si sus destinatarios no tienen una efectiva oportunidad de conocerlas, mediante uno o varios instrumentos de difusión general que den fe de su existencia y contenido, no podrán analizarlas o si lo hacen será bajo criterios personales de modo conveniente a su favor, incluso podría darse el caso de un reclamación directa al estado consistente en que su falta de probidad al respecto ha generado un acercamiento imposible a las leyes anticorrupción y en consecuencia se ha violado el principio de seguridad jurídica.

SEXTA. No debe dejarse de lado que el principio de publicidad de las normas, no solo implica que estas sean plasmadas en el Diario Oficial de la Federación y dejarlas como un simple archivo al arbitrio de los pocos interesados en conocerlas, deben darse a conocer por la mayor cantidad de medios con los que el gobierno cuenta, pues si bien publicarlas en el citado Diario es indispensable para su validez, lo cierto es que hacerlas accesibles a la mayor cantidad de personas es fundamental para su eficacia.

SÉPTIMA. En consecuencia cualquier modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y toda aparición de una norma nueva que de ella emane contra la corrupción debe hacerse pública, si no se realiza esta acción se corre el riesgo de que las personas hacia las que van dirigidas, desvíen su conducta alegando no conocerlas, supuesto no alejado de la realidad ya que actualmente aunque existen Decisiones Legislativas importantes no son difundidas y peor aún no son conocidas ni por servidores públicos ni por la sociedad en general.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Aceves González Francisco, Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, núm. 217, enero-abril de 2013, p. 269.

Agudelo María, Español y Literatura, Técnicas Grupales, Bogotá 1995, Bedout Editores S.A. p. 29.

Aguilera Murguía Ramón, La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos, México, 2016, p. 48.

Ahedo Ruiz Josu Y Danvila Del Valle Ignacio, Las nuevas tecnologías como herramientas que facilitan la educación formativa, pp. 105-120, documento electrónico <http://www.seeci.net/cuiciid2013/pdfs/unido%20mesa%202%20docencia.pdf>

Amador Bech Julio, Comunicación y cultura conceptos básicos para una teoría antropológica de la comunicación, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 13.

Anzures Hernández Jesús Sergio, El principio de oportunidad, Elaboración de un estudio de caso, México 2016, p. 27.

Arenilla Sáez Manuel, La administración pública entre dos siglos, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010, p. 234.

Ávila Luis, Amiguismo, Favoritismo o Nepotismo Y Compliance, Legal Compliance, Integridad, Buen Gobierno, Transparencia, consultable en <http://www.legalcompliancespain.com/amiguismo-y-compliance/>, enviado el 04 de julio de 2016.

Baca Olamendi Laura, Diálogo Y Democracia, Cuaderno de divulgación electrónica del Instituto Nacional Electoral consultable en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_13.pdf

Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 235.

Cambursano Susana Celina, Giménez Silvia Miriam y Pereyra Alejandrina Celia, El seminario como estrategia comunicacional, Revista Margen N° 62 - septiembre de 2011, p.1.

Campos Mariana, Los moches: linaje de opacidad, Animal Político, 09 de junio de 2017.

Carbonell y Sánchez Miguel, Córdova Vianello Lorenzo, Gutiérrez Rivas Rodrigo, Bolaños Guerra Bernardo, Peláez Furrusca Mercedes, Silva Ramo Alberto, Ensayos sobre presidencialismo mexicano, México 1994, p. 94.

Castelazo José R., Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., La Modernización de la Administración Pública en México, México, Volumen, XLIV, N° 3 (septiembre-diciembre 2009), p. 13.

Concha Cantú Hugo Alejandro, El Fenómeno de la Corrupción en el Estado Democrático, (2015) Los mexicanos vistos por sí mismos UNAM, Disponible en: <http://www.losmexicanos.unam.mx/corrupcionyculturadelalegalidad/libro/index.html>

Córdova Arnaldo, La formación del poder político en México, Ediciones Era, México, 1972, p. 33.

Cortés Guardado Marco Antonio, Cultura de la legalidad en México: creencias sobre la justicia, la ley, las Instituciones, Acta republicana política y sociedad, año 5, número 5, México, 2006, p. 45.

Del Castillo Arturo, El Soborno: Un marco conceptual para su análisis, Gestión y política pública, Volumen X, número II, p. 276.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 2005, p. 56.

Díaz-Bravo Laura, Torruco-García Uri, Martínez-Hernández Mildred y Varela Ruiz Margarita, La entrevista, recurso flexible y dinámico, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, p. 163.

Díaz Mario de Miguel, Metodologías para optimizar el aprendizaje. Segundo objetivo del Espacio Europeo de Educación Superior, Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, vol. 20, núm. 3, 2006, Universidad de Zaragoza, España. p. 71

Eguía Casis Alicia, El sistema nacional anticorrupción de México, su práctica y experiencia normativa: el caso de México (2015), México, 2017, p. 1

Evia Loya Romeo Arturo, El marco normativo del combate a la corrupción, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2007, p. 69.

Fix Fierro Héctor, Jaime Edna, Magaloni Beatriz, Rubio Luis, A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México, México, 2012, p. 10.

Galindo Camacho Miguel, Derecho administrativo, Porrúa, México, 2000, p. 265.

García, Ramírez Sergio y Uribe Vargas Erika, Derechos de los Servidores Públicos, Universidad Nacional autónoma de México, 2014, p. 35

González Llaca Edmundo, La Corrupción Patología Colectiva, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 47.

González Luis Miguel, Todos los estados están obligados a observar principios del Sistema “con el SNA, no sólo se sancionará a funcionarios”, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/08/10/sna-no-solo-se-sancionara-funcionarios>, 10 diez de agosto de 2016.

Grondona Mariano, La corrupción, Editorial Planeta, Argentina 1993, p. 5.

Grossi Paolo, Derecho, Sociedad, Estado, Escuela Libre de Derecho, El Colegio de Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2004, p.18.

Gutiérrez Salazar Miguel Ángel, Hacia una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Red por la rendición de cuentas, <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/>, 23 de julio de 2015.

Hall David, Corrupción y Servicios Públicos, Internacional de Servicios Públicos, México, 2013, p. 1.

Hierro Liborio L., Igualdad, generalidad, razonabilidad y crisis de la ley, Universidad de Alicante, 2003, p. 287.

Laporta San Miguel Francisco Javier, «Teoría y realidad de la legislación: una introducción general», La proliferación legislativa: un desafío para el estado de Derecho.(Seminario organizado por el Colegio libre de eméritos en la Real Academia de ciencias morales y políticas, en Madrid, los días 11 y 12 de noviembre de 2003),Madrid, Thomson-Civitas, 2004, p.81.

Llancar Etcheverry Carlos Alfonso, Sociedad civil y participación ciudadana - cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones, p. 181.

Lira Valdivia Rosa Inés, Las metodologías activas y el foro presencial: su contribución al desarrollo del pensamiento crítico, Revista Electrónica “Actualidades Investigativas en Educación”,Vol. 10, núm. 1, enero-abril, 2010, pp. 1-18, puede consultarse en <http://www.redalyc.org/pdf/447/44713068008.pdf>

López Ayllón Sergio, Comentario a la Iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada por el ejecutivo Federal al congreso de la Unión, Cuestiones Constitucionales, número 7, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003. p. 3.

Loría Meneses Róger, Comunicación oral y escrita, Madrid, 2017, p.39.

Marcilla Córdova Gema, Racionalidad legislativa. Crisis de la ley y nueva Ciencia de la legislación, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p.261.

Márquez Covarrubias Humberto, Delgado Wise Raúl, García Zamora Rodolfo, Violencia e inseguridad en México: necesidad de un parteaguas civilizatorio, estudios críticos del desarrollo, vol. II, no. 2, primer semestre de 2012, p. 167.

Martínez Adriana, Características de una conferencia NM4 (4º medio) Lengua Castellana y Comunicación, Comunicación oral pública, Chile 2013, p.3.

Martínez Anzures Luis Miguel, Controles y responsabilidades en el sector público, Plaza y Valdés Editores, México, 2004, p.13.

Martínez Robledos Marybel, Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?, El Cotidiano 190, marzo-abril, 2015, p. 125.

Marván Laborde María, Navarro Luna Fabiola, Bohórquez López Eduardo, Concha Cantú Hugo Alejandro, La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético, México 2015, p. 92.

McEntee Sullivan Eileen, Comunicación Oral Segunda edición, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Monterrey, México 2004, McGraw-Hill, p. 157.

Mercado Cruz Eduardo, El oficio de ser maestro: Relatos y reflexiones breves, México 2007, p.42.

Meyer Lorenzo, Felipe Calderón o El Infortunio de Una Transición. Foro Internacional, vol. LV, núm. 1, El Colegio de México, A.C., Distrito Federal, México, enero-marzo, 2015, p. 19.

Moreno Rodríguez Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Estudios Doctrinales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, p. 171.

Olvera Alberto, La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LXI, núm. 226, enero-abril de 2016, p. 280.

Ramió Carles, Teoría de la organización y administración pública, Madrid, Tecnos, 1999.

Rivas Rodríguez Francisco Javier, Pérez Morales Vania, Vélez Salas Doria del Mar, Vélez Salas Manuel Alejandro, Análisis de la Extorsión en México 1997 – 2013. Retos Y Oportunidades, Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, México, 2014, p. 10.

Rocha Quintero Jorge E., El pacto por México bajo la lupa, Revista Análisis Plural, México, 2013, p. 94.

Rocha Quintero Jorge E., En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber, Revista Análisis plural, Publicaciones ITESO, México, 2016.

Román Morales, Luis Ignacio, Corrupción: entre el discurso del interés público y la práctica del interés privado, México 2016, p. 1.

Sánchez Prieto Guillermo, El debate académico en el aula como herramienta didáctica y evaluativa, Universidad Pontificia Comillas de Madrid Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Departamento de Gestión Empresarial, 2017, p.1.

Schiffrin Deborah (Traducción de Minerva Oropeza Escobar), Definiciones de discurso, CPU-eRevista de Investigación Educativa 13 julio-diciembre, 2011,

Xalapa, Veracruz, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana, p. 2.

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1997, p. 25.

Stiglitz, Joseph E., On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 1999, p. 2.

Tejada Gorraiz Queralt, «La crisis de la ley», Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho, 1999, p. 2.

Tickner Arlene B. y Mejía Quintana Óscar, Hacia una teoría del Estado democrático en América Latina, revista. Colombia Internacional No. 16, Universidad de los Andes, EISSN 1960-6004/ISSN 0121-5612, (México, 2008)

Toro José Bernardo, El ciudadano y su papel en la construcción de lo social, Santafé de Bogotá, 2003, p.19.

Tórre Felipe, Rojas Agustín, Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos, Revista Problemas del Desarrollo, 182 (46), julio-septiembre 2015, p. 43.

Torres Juan Manuel, La Ley 3 de 3 y la ética empresarial Su impacto en las empresas privadas, Deloitte, México, p. 11.

Uranga Washington, Conocer, Transformar, Comunicar, 1a edición, Editorial patria Grande, Buenos Aires, 2016, p.73.

Uranga Washington, Sin comunicación no hay políticas públicas democráticas, 2014, documento electrónico consultable en

http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/uranga_sin_comu.pdf

Vanossi Reinaldo Jorge, Estudios de teoría constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 101.

Vargas Morgado, Jorge, Servidores excluidos del apartado B del artículo 123 constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p.750.

Villalpando José Manuel, La miseria de las naciones, Ensayos de historia económica de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México 2012, p.16.

Villanueva, Ernesto, “Transparencia: un balance sexenal”, Proceso, núm. 1569 (26 de noviembre de 2006), p. 74.

Waldron Jeremy, Law and Disagreement, Oxford, Clarendon Press, 1999, p. 1.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, 2017).

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, 2017).

Ley Federal del Trabajo Cámara de Diputados del H. Congreso De La Unión, México, 2015.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, 2017)

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, cámara de Diputados.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Cámara de Diputados del H. Congreso De La Unión, México, 2014.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, 2017).

Código Penal Federal, (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, 2017), artículo 222.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Poder Ejecutivo, Secretaria De Gobernación, Diario Oficial, México, Miércoles 27 de mayo de 2015.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de junio de 2016.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, México, 2016, p. 2.

Exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al Título IV constitucional, Universidad Nacional autónoma de México, Colecciones histórico- jurídicas, México, 2004, p.2.

Plan Nacional De Desarrollo 2013-201, Diario Oficial de la Federación, México 20 de mayo de 2013, el cual puede consultarse en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

FUENTES SECUNDARIAS

Auditoría Superior de la Federación, Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público. Guía Básica de Implementación, p. 8.

Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, p. 19. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),

Compendio Normativo de la comisión Federal de Competencia Económica COFECE, México 2016, p. 21.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Sistema Nacional de Fiscalización de México reforzando la rendición de cuentas y la integridad, Informe Preliminar XXV Asamblea General de OLACEFS, 23-27 de Noviembre 2015 Santiago de Querétaro, México, p.3.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Revista De Administración Pública 141 Volumen LI, N° 3 (septiembre-diciembre 2016) PP. 147-152

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción (9 de diciembre)”, México 2016, p. 3.

Procuraduría General de la República, Período del Presidente José López Portillo, México 2015, p. 3.

Sistema Nacional Anticorrupción: El reto que debe transformar al sistema político en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México 2016, p. 6.

CIBERGRAFÍA

México ¿cómo vamos? metas para transformar al país

Centro de Investigación y Docencia Económicas <http://cide.edu/>

El Colegio de México <https://www.colmex.mx/>

Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. <https://imco.org.mx/home/>

México evalúa <http://mexicoevalua.org/>

El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. <http://cidac.org/>

Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C. <http://www.imai.org.mx/>

Confederación Patronal de la República Mexicana <http://coparmex.org.mx/>