

DERECHOS HUMANOS, ética pública y el combate a la corrupción

Maurilio Hernández González
Juan Rodolfo Sánchez Gómez
María José Bernal Ballesteros

COORDINADORES



Diputados Locales
ESTADO DE MÉXICO



TOLUCA
CAPITAL



**Diputados Locales
ESTADO DE MÉXICO**



DERECHOS HUMANOS, ÉTICA PÚBLICA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

2019

DERECHOS HUMANOS, ÉTICA PÚBLICA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

COORDINADORES

Maurilio Hernández González
Juan Rodolfo Sánchez Gómez
María José Bernal Ballesteros

COLABORADORES

Baruch F. Delgado Carbajal
María José Bernal Ballesteros
Victorino Barrios Dávalos
Hiram Raúl Piña Libien
José David Arroyo Estrada
Enrique Cruz Martínez
Jesús Gabriel Flores Tapia

2019



Derechos humanos, ética pública y el combate a la corrupción

© Primera edición. Poder Legislativo del Estado de México y

H. Ayuntamiento de Toluca

D. R. © 2019 Poder Legislativo del Estado de México

Plaza Hidalgo s/n, colonia Centro,
Toluca de Lerdo, Estado de México

C. P. 50000

Tel. 01 (722) 279 64 00

www.cddiputados.gob.mx

H. Ayuntamiento de Toluca

Av. Independencia Pte. 207

Colonia Centro

Toluca de Lerdo, Estado de México

C. P. 50000

Tel. 01 (722) 276 19 00

www.toluca.gob.mx

municipio.toluca@toluca.gob.mx

COORDINADORES

Maurilio Hernández González

Juan Rodolfo Sánchez Gómez

María José Bernal Ballesteros

Cuidado de la edición: Zujey García Gasca

Investigación y asistencia editorial: Natalia López Almeida

Diseño y formación: Laura Patricia Córdova Macías y David Rodríguez Zárate

Diseño de portada: Deyanira Rodríguez Sánchez

ISBN: 978-607-7716-27-3

Impreso y hecho en México

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de la publicación sin previa autorización del Poder Legislativo del Estado de México y el H. Ayuntamiento de Toluca. Las opiniones vertidas en estos textos son responsabilidad de sus autores, su publicación obedece a la libertad de expresión y el respeto a la pluralidad.

El manuscrito de esta obra fue evaluado y dictaminado por pares académicos que integran grupos de investigación (CA 191 UABC “Justicia Alternativa y Social”), bajo los más rigurosos estándares de calidad; de tal modo que la editorial cuenta con el soporte técnico y documental de dicha evaluación.

CONTENIDO

- 9 | **Presentación**
- 11 | **Prólogo**
- 13 | **Introducción**
- 19 | **PRIMERA SECCIÓN. De los derechos humanos**
María José Bernal Ballesteros
- 41 | **SEGUNDA SECCIÓN. De la ética pública**
Enrique Cruz Martínez
- 57 | **TERCERA SECCIÓN. Del papel del Tribunal de Justicia
Administrativa en el Sistema Estatal Anticorrupción**
Baruch F. Delgado Carbajal
- 81 | **CUARTA SECCIÓN. De la transparencia y la rendición de cuentas**
José David Arroyo Estrada
- 95 | **QUINTA SECCIÓN. Del sistema anticorrupción**
Hiram Raúl Piña Libien
- 113 | **SEXTA SECCIÓN. De las responsabilidades administrativas**
Victorino Barrios Dávalos
- 143 | **SÉPTIMA SECCIÓN. Del Código de Ética en el servicio público**
Jesús Gabriel Flores Tapia

PRESENTACIÓN

Desde que Platón expuso en *La República* la necesidad de armonizar tanto el alma individual como las decisiones de la comunidad política con las ideas de justicia y de bien, la ética pública ha constituido una aspiración permanente de la sociedad y de los gobiernos, que casi 2400 años después sigue siendo un pendiente en nuestra agenda común, a pesar de los grandes esfuerzos de reforma y de los diversos diseños institucionales que han buscado combatir la corrupción en todas las sociedades, y en nuestro país en particular.

La ignorancia, la debilidad o el vicio, que son defectos perniciosos para la vida de cualquier persona, resultan especialmente dañinos cuando quienes ejercen funciones o detentan poderes públicos poseen estos antivalores, pues generan graves consecuencias para el orden social: el desencanto con la democracia, la apatía política, el quebranto del sistema económico, la voracidad de élites irresponsables; en fin, la erosión del Estado de derecho, la renuncia a la búsqueda del bien común y la pauperización de la sociedad.

Pero, aunque el objetivo de consolidar una adecuada ética pública sigue siendo hoy, como en la época clásica, una tarea que pasa necesariamente por la formación de los ciudadanos en la virtud, también es cierto que hemos adquirido una mejor comprensión de la importancia de establecer esquemas legales e institucionales adecuados, de modo que la corrupción sea efectivamente denunciada y combatida.

En este siglo XXI, contamos con una sociedad más informada, demandante y participativa, que es perfectamente capaz de identificar y señalar la relación de causalidad entre los escándalos de corrupción y la prevalencia de un entorno de impunidad; pero aún es necesario que cuente con más herramientas de análisis que le permitan for-

marse mejores criterios acerca de las posibilidades de acción en el combate a dichos fenómenos.

Por ello es tan importante contar con publicaciones como la que aquí se presenta, en la que autores expertos reflexionan sobre la importancia actual de la ética pública y el combate a la corrupción en nuestro país.

De este modo, la presente obra aspira a ser una guía que permita a cualquier lector —servidores públicos, académicos o población en general— conocer los principios básicos del nuevo sistema anticorrupción, a nivel federal, estatal y municipal; aunada a una serie de conceptos y definiciones que permitirán fortalecer sus conocimientos en el área de los derechos humanos, la ética pública, las responsabilidades administrativas y el funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa.

Sin duda, este material constituirá una lectura muy provechosa para los interesados en el tema.

Lic. Juan Rodolfo Sánchez Gómez
Presidente Municipal Constitucional de Toluca

PRÓLOGO

La presente obra resalta la importancia del vínculo trascendental entre la ética, la función pública y los lineamientos para construir instituciones públicas fortalecidas con estricto respeto a los derechos humanos. Sus aportaciones, todas con un enfoque transdisciplinario, establecen principios que apelan a recuperar la confianza del ciudadano en el aparato gubernamental, así como a su mejor funcionamiento.

A través de estas líneas, los autores esbozan nociones básicas para perfilar cargos públicos diligentes con alto sentido del deber, respeto, profesionalismo y responsabilidad. Su estructura plasma una guía para construir —desde los marcos legales, institucionales y éticos— una gestión pública transparente y pacífica, encaminada a reconocer y garantizar los derechos humanos y, que de manera paralela, haga participe a la sociedad en el proceso de edificación de naciones renovadas y democráticas.

Su relevancia deriva del compromiso que adquieren los representantes populares de abatir las problemáticas sociales, entre ellas, el entorno de impunidad, corrupción, inseguridad y violencia que van de la mano de la trasgresión a los derechos y las libertades fundamentales, a los principios éticos y de transparencia. Estos últimos entendidos como la columna vertebral del servicio público.

En este sentido, los autores plantean que la cultura de respeto a los derechos humanos exige la participación y el compromiso de toda la población. Comprende la necesidad de una sociedad informada que identifique la importancia de conocer cada uno de los derechos que le son reconocidos desde su nacimiento y la trascendencia de hacerlos exigibles.

A lo anterior se adhiere el reto intangible de la dinamicidad social y la progresividad de las prerrogativas fundamentales que demoran el disfrute de ciertos derechos humanos; aunque no justifica la dilación de los estados-nación para garantizarlos. En este tenor, resulta menester y urgente la elaboración de diagnósticos que contribuyan a entender, desde sus peculiaridades, las oportunidades y las amenazas que en cada territorio dificultan la universalidad de las prerrogativas; y, que coadyuven con el diseño de políticas públicas que refuercen la accesibilidad y la protección de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Con un enfoque que prioriza la prevención de violaciones, la presente obra destaca el compromiso que las autoridades gubernamentales asumen para asegurar la adopción y la aplicación de estrategias y mecanismos en materia de ética pública, combate a la corrupción y derechos humanos.

En congruencia con lo descrito, resulta imprescindible entender a la ética pública como eje central del proceso para consolidar el desarrollo humano con génesis en el respeto pleno a sus derechos. Lo anterior, a través de las responsabilidades administrativas y políticas que adquieren todos los servidores públicos sin importar su jerarquía y su ámbito de ejecución.

El apremio responde entonces, a colocar en el centro de la gestión pública los principios de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, que intrínsecamente implica la obligatoriedad de todo empleado público a desempeñar sus funciones con rectitud y empatía en favor del bienestar de la niñez, la ciudadanía y las propias instituciones.

Desde este enfoque transdisciplinario, se plantean directrices encaminadas a desplegar actividades del Estado en un marco legal y sensible en el que se instrumenten herramientas para erradicar prácticas en las que se privilegian intereses personales o a sectores específicos y que impiden el desarrollo pleno de la población.

Dip. Maurilio Hernández González

Presidente de la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura

INTRODUCCIÓN

La ética aplicada al servicio público, en conjunto con el respeto a los derechos humanos, son importantes mecanismos que permiten denunciar e impedir las arbitrariedades y los antivalores practicados en el uso del poder público; asimismo, son factores esenciales para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones, que conllevan a elevar la calidad de la política y la gestión pública gracias a la conducta honesta, íntegra y eficiente de los servidores públicos.

El libro *Derechos humanos, ética pública y el combate a la corrupción* pretende ser una guía de fácil comprensión que posibilite el conocimiento de los principios básicos del nuevo sistema anticorrupción federal, estatal y municipal, los derechos humanos, la ética pública, las responsabilidades administrativas, la transparencia y la rendición de cuentas, así como el funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa. Da cuenta de la relación intrínseca de dichas materias, y de cómo se fortalecen al tiempo que son aplicadas en las instituciones.

El interés por abordar los puntos mencionados mediante preguntas y respuestas fue propiciar en el lector una cercanía más inmediata y concreta sobre estos temas; pues en cada respuesta está implícito un argumento preciso que le permitirá tener un acercamiento de manera inmediata, aunque no superficial, pues el cuidado en formular, tanto las preguntas como las respuestas, ha implicado serios ejercicios de síntesis y reflexión.

Cabe precisar que la excelencia de los asuntos de la gestión pública se podrá alcanzar y mantener si se cuenta con servidores públicos con sólidos criterios de conducta ética, ya que quien desempeña dicha actividad tiene una responsabilidad y un compromiso con la so-

ciudad a la que sirve de la cual también forma parte. Asimismo, debe fomentar la búsqueda y la construcción colectiva de los derechos; el ejercicio de la responsabilidad con la colectividad; el cumplimiento de reglas y de normas de convivencia establecidos por la sociedad dentro de principios democráticos.

En el primer artículo de este libro, **De los derechos humanos**, de María José Bernal Ballesteros, se abordan los principios de los derechos humanos y las obligaciones de los estados en la materia, lo que conlleva a relacionar los derechos humanos y el combate a la corrupción y la buena Administración Pública, pues se argumenta que los mínimos vitales deben estar reconocidos y garantizados por el orden jurídico nacional e internacional.

El segundo artículo de este libro, **De la ética pública**, escrito por Enrique Cruz Martínez, relaciona la ética pública, los derechos humanos y la democracia en un Estado de derecho y de fomento a la cultura de la legalidad. En lo correspondiente al papel que ocupa la ética pública, el autor argumenta que ésta consiste en que la actuación de las autoridades se ajuste a principios, valores (algunos morales y otros tantos y más importantes, derivados del sistema normativo). De tal manera que la corrupción es precisamente una anulación de aquello que permite un comportamiento y funcionamiento correcto de las autoridades.

En lo que corresponde al tercer artículo, **Del papel del Tribunal de Justicia Administrativa en el Sistema Estatal Anticorrupción**, de Baruch Delgado Carbajal, se aborda la naturaleza del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual constituye un mecanismo que busca fortalecer el desarrollo social y económico del país, considerando que la corrupción debilita el Estado de derecho y genera desigualdad social. Entre los cuestionamientos que argumenta el autor en este libro se encuentran ¿Cuáles son las sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos y a los particulares por faltas administrativas graves? ¿Qué debemos entender por Derecho Administrativo Sancionador? ¿Cuáles son los principios que deben observarse en el procedimiento de responsabilidad administrativa? ¿Cuáles son las etapas del procedimiento administrativo disciplinario tratándose de faltas administrativas graves?, entre otras.

El siguiente artículo **De la transparencia y la rendición de cuentas** de José David Arroyo, se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas, el autor, aborda desde una perspectiva histórica los sistemas de controles democráticos a nivel del régimen político, los cuales dieron paso al diseño del Sistema Nacional Anticorrupción, formalizado el 27 de mayo de 2015, con importantes reformas a la Constitución Política del país. Al mismo tiempo, se refiere al sistema de rendición de cuentas y la importancia que tiene para la sociedad. El autor argumenta que para evitar el abuso de poder, existe la posibilidad de castigar resultados no deseados a través de órganos o tribunales especializados del gobierno, el voto de la ciudadanía y la opinión pública.

En el artículo, **Del sistema anticorrupción**, escrito por Hiram Raúl Piña Libien, refiere que entre los mecanismos que pueden ayudar a combatir la corrupción en México se encuentran los informes de gobierno, las comparecencias de los titulares de las secretarías de Estado ante los órganos legislativos, la instauración de comisiones especiales legislativas de investigación, las declaraciones patrimoniales y las auditorías públicas gubernamentales; también refiere sobre el sistema anticorrupción, a nivel federal, estatal y municipal, frente a las facultades del sistema de fiscalización.

Por su parte, Victorino Barrios Dávalos, en su artículo **De las responsabilidades administrativas** refiere los detalles de la responsabilidad administrativa, considerando a ésta como la capacidad que tiene el sujeto activo del ilícito administrativo de responder, de hacerse responsable de los actos o las omisiones desplegadas y que están señaladas en la ley como faltas. Destaca que su objetivo es proteger el cumplimiento de los deberes públicos por quien desempeña un empleo, cargo o comisión en el servicio público en la Administración Pública federal, estatal y municipal; también, aborda el tema que se refiere a las faltas administrativas, qué son y en qué momento aplican los diferentes instrumentos jurídicos, tales como la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios. El autor no omitió mencionar que ante un procedimiento de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y de respeto a los derechos humanos.

En el último apartado que integra este libro **Del Código de Ética en el servicio público**, de Jesús Gabriel Flores Tapia, argumenta que la buena práctica en el servicio público posee tal relevancia que se ha elevado a categoría de principio constitucional, conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aplicarán sanciones a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones. En este sentido, define y expone las características de cada uno de estos valores que deben ser respetados por los servidores públicos. Bajo el argumento de que el interés público es un valor que debe orientar la actuación del servidor público. Su fundamento se encuentra en la organización del Estado constitucional en México.

Primera sección DE LOS DERECHOS HUMANOS

María José Bernal Ballesteros*

¿Qué son los Derechos Humanos?

Los derechos humanos son el conjunto de facultades y prerrogativas inherentes a la naturaleza del ser humano; constituyen un elemento indispensable para el aseguramiento de la dignidad y el desarrollo pleno de las personas en sociedad. Dichos mínimos vitales deben estar reconocidos y garantizados por el orden jurídico nacional e internacional.¹

La dignidad constituye el eje central de los derechos humanos; al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2016: 602) refiere que “funge como principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad”.

Estos derechos suponen al mismo tiempo un conjunto de límites para el Estado, pues de acuerdo con el artículo 1 constitucional, está obligado —a través de sus autoridades— a respetarlos, promoverlos, protegerlos y garantizarlos. De igual manera, los derechos humanos

* Doctora en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, España. Maestra en Justicia Constitucional y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Estado de México. Defensora Municipal de Derechos Humanos de Toluca, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I) y profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

¹ La falta de reconocimiento jurídico de estos mínimos vitales no supone su inexistencia; no obstante, conlleva una dificultad para vivenciar estos derechos al tiempo que causa una afectación directa a la dignidad humana.

constituyen un límite a la actuación de los particulares, ya que cualquier afectación resulta ilícita; en consecuencia, “la delimitación de ese núcleo intangible debe ser a partir de la subsistencia al derecho a la libertad y a la posibilidad de ejercerlo” (SCJN, 2013a: 2110), es decir, de un efectivo disfrute.

¿Qué cambios se suscitaron en el sistema jurídico mexicano con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011?

Esta reforma estableció modificaciones sustanciales en el sistema jurídico mexicano, entre las que destacan: la denominación del título primero, capítulo I de la Constitución, “De las garantías individuales”, por la de “De los derechos humanos y sus garantías”; así como distintos cambios enfocados en materia de derechos humanos a los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105 inciso g) de la fracción segunda.

La reforma al artículo 1 constitucional supuso el mayor cambio, dadas las implicaciones que conlleva, en éste se incluyó el término de derechos humanos;² se reconoció a los tratados internacionales que, en conjunto con la Constitución y la jurisprudencia interamericana, dan lugar al bloque de constitucionalidad; se establecieron los principios de interpretación conforme y propersona. Se estipularon las obligaciones genéricas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos para todas las autoridades del país; así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que deben ser contemplados en el cumplimiento de las obligaciones antes mencionadas. De igual manera, se incluyeron las obligaciones específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, las cuales el Estado

² El cambio de término de garantías individuales a derechos humanos propició un cambio importante. Los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos, es decir, son los requisitos, las restricciones, las exigencias y las obligaciones que las autoridades tienen para tutelar estos mínimos vitales. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015a), Derechos humanos y sus garantías. Su distinción, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: XXVII.3o.J/14a (10a), libro 17, tomo II, p. 1430.

tiene la responsabilidad de cumplir; y se prohíbe cualquier tipo de discriminación. (SCJN, 2014)

En el siguiente cuadro se resumen las adiciones o las modificaciones que se hicieron a los distintos artículos constitucionales:

Cuadro 1
Reforma constitucional en materia de derechos humanos
10 de junio de 2011

ARTÍCULO	REFORMAS
1°	Incorporación del término derechos humanos. Reconocimiento de los tratados internacionales. Principios de interpretación conforme y propersona. Obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos. Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Principio de igualdad y no discriminación.
3°	Fomento de los derechos humanos en el ámbito educativo.
11	Derecho de asilo y refugio.
15	Restricción para celebrar convenios o tratados internacionales que perturben los derechos humanos.
18	Reconocimiento de los derechos humanos como parte de la base de organización del sistema penitenciario para la reinserción del sentenciado.
29	Restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías.
33	Derecho de audiencia a las personas extranjeras.
89	Los derechos humanos como principio rector de la política exterior.
102, apartado B	Obligación de los servidores públicos para responder a las recomendaciones que les emitan los organismos de protección de los derechos humanos. Competencia de los organismos de protección de los derechos humanos para conocer de asuntos sobre violaciones a derechos humanos en materia laboral. Fortalecimiento a la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos locales. Procedimiento sobre la elección del ombudsperson nacional y local, así como de quienes integran el consejo consultivo. Facultad para investigar hechos que establezcan violaciones graves de derechos humanos.
105	Facultad de los organismos de protección de los derechos humanos para promover acciones de inconstitucionalidad.

Fuente: elaboración propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿Qué es el principio *propersona* y el principio de interpretación conforme?

El principio *propersona* en términos generales se puede entender como:

un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria (Pinto, 2004: 163).

Este principio determina que su finalidad es buscar el mayor beneficio de la interpretación jurídica para proteger ampliamente a la persona. Esto quiere decir que, pueden existir interpretaciones a partir de dos puntos de vista, ya sea a través de la selección o preferencia interpretativa o de la selección o preferencia de normas.

La *selección interpretativa*³ se refiere a que el operador deberá elegir entre dos o más interpretaciones posibles y razonables a una norma jurídica, siempre y cuando elija la que más proteja o perfeccione el derecho o derechos de la persona. Dentro de esta preferencia se incluyen los principios⁴ de *favor libertatis*, *favor debilis*, *in dubio pro-operario*, *in dubio pro-reo*, etc. Por su parte, la selección de normas apunta a que, si existe la posibilidad de aplicar más de dos normas a un caso concreto, el operador deberá emplear la que más beneficie a la persona, sin importar la jerarquía que exista entre ellas.

Por su parte, la *interpretación conforme*, de acuerdo con Ferrer Mac-Gregor (2011: 358) es una:

³ La selección interpretativa se encuentra reconocida en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969.

⁴ Para más información consulte Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2013b), Principio *pro homine*. Variantes que lo componen, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: I.4o.A.20 K (10a.), libro 1, tomo II, p. 1211.

técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.

La interpretación conforme, al igual que el principio *propersona*, tiene dos vertientes, en sentido amplio implica que todas las autoridades del Estado mexicano deben emplear la cláusula de interpretación acorde con los derechos humanos, contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. La interpretación conforme, en sentido estricto, supone que al haber distintas interpretaciones jurídicas, los jueces tienen que preferir aquella que sea compatible con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales de los que México sea parte, para no obstaculizar la naturaleza de estos derechos.

Así, por último, se puede destacar que el principio de interpretación conforme busca la exégesis armónica de los derechos humanos vertidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en los tratados internacionales de los que México es parte, en tanto que el principio *propersona* se enfoca en que las interpretaciones que realicen los diferentes operadores jurídicos protejan ampliamente a la persona; ver cuadros 2 y 3.

¿Qué es el principio de universalidad de los derechos humanos?

El principio de universalidad está enfocado en la titularidad de los derechos humanos; es decir, que al ser los derechos humanos parte inherente de todos los seres humanos, son ellos, quienes mantienen la universalidad en el título (Ramírez García y Pallares Yabur, 2017). Por ello, no da lugar a que puedan ser condicionados para obtenerlos o a que les sean sustraídos, y su titularidad o posesión tampoco depende de alguna condición o categoría particular como sexo, origen, religión, identidad u orientación sexual, entre otras.

Cuadro 2

Aplicación del principio propersona

LA PREFERENCIA DE NORMAS	La autoridad debe aplicar la norma más favorable a la persona, entre aquellas que se encuentran comprendidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), tratados internacionales o cualquier norma del sistema jurídico, atendiendo a las restricciones que existan en la CPEUM, en cuanto al ejercicio de un derecho humano determinado.
LA PREFERENCIA INTERPRETATIVA	Consiste en la búsqueda de aquella interpretación que optimice de mejor forma algún derecho humano previsto en la CPEUM, tratados internacionales, constituciones locales y jurisprudencia interamericana. Para ello, la que sea elegida, por ser la que maximiza de mejor manera el derecho humano de una persona, debe, efectivamente, cumplir con la condición de ser optimizadora y no restrictiva. Tal como opera para la preferencia de normas, la preferencia interpretativa deberá considerar las restricciones constitucionales —si las hay— en el marco de la CPEUM.

Fuente: elaboración propia con base en López Olvera, 2014.

Cuadro 3

Aplicación del principio de interpretación conforme

EN SENTIDO AMPLIO	Todas las autoridades del Estado mexicano deben interpretar el orden jurídico a la luz y de acuerdo con los derechos humanos establecidos en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, beneficiando en cualquier momento a las personas con la protección más amplia.
EN SENTIDO ESTRICTO	Cuando hay diversas interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, elegir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, para impedir trasgredir o vulnerar el contenido sustancial de estos derechos.
INAPLICACIÓN DE LA LEY	Cuando no sea factible llevar a cabo la interpretación conforme en amplio o estricto sentido, se deja de aplicar la ley secundaria.

Fuente: elaboración propia con base en López Olvera, 2014.

Este principio tiene una particularidad moral que atiende a que no exige el reconocimiento de los derechos humanos en algún ordenamiento jurídico local, por lo contrario, precisa que estas prerrogativas existen por ser inherentes al ser humano, les pertenecen a todos y por ningún motivo se dejan de poseer. En cuanto a su característica jurídica quiere decir que le otorga obligatoriedad y reconocimiento de carácter jurídico a los derechos que ostenta cada persona. (López Olvera, 2014)

Por otro lado, la universalidad de los derechos humanos contempla el compromiso de que en los derechos fundamentales está implícito el reconocimiento de la dignidad humana; lo cual implica que las autoridades y todas las personas deben abstenerse de cualquier tipo de vulneración a los mismos, es decir, que este principio representa la universalidad de la obligación, en otras palabras, que los derechos humanos son el resultado de la dignidad de la persona. (Ramírez García y Pallares Yabur, 2014)

Siendo la universalidad el pilar fundamental de los derechos humanos, se puede decir que le atañe a todos los Estados cumplir con las obligaciones de reconocer, garantizar, respetar, promover y proteger estas prerrogativas en sus Constituciones y en los tratados internacionales. En conclusión, los derechos humanos al ser universales se convierten en el patrimonio de todos los seres humanos y éstos en sus titulares. (Bernal Ballesteros, 2015)

¿Qué es el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos?

Abordar los derechos humanos a partir del principio de interdependencia determina que los derechos están vinculados unos con otros. En tanto, el principio de indivisibilidad implica hablar de un conjunto de derechos, o sea, de una sola construcción, ya que no hay jerarquía entre ellos. Por lo que ambos principios están íntimamente relacionados.

Por un lado, la interdependencia se refiere a que los derechos humanos están vinculados entre sí y que ningún derecho es de mayor

o menor valor que otro, puesto que al ser vulnerado un derecho puede involucrar la vulneración de otros derechos. Incluso puede significar que el goce de un derecho o derechos dependa de otros para que sean efectivos.

Por ejemplo, no se puede garantizar a una persona el derecho a la vida sin dejar de satisfacer el derecho a la salud, a la alimentación, al medio ambiente o al trabajo; o inclusive no se puede salvaguardar el derecho a la alimentación sin garantizarse el derecho al trabajo, a la salud, etc. (López Olvera, 2014). Es por eso por lo que, si se satisface o se vulnera un derecho, inevitablemente garantiza o repercute de manera negativa el goce de otro u otros.

Ahora bien, el principio de indivisibilidad comprende a los derechos humanos como un todo, es decir, que son inseparables, independientemente del rango al que pertenezcan, ya sean, derechos económicos, sociales y culturales o derechos civiles y políticos (Bernal Ballesteros, 2015). Es decir, que cuando una persona ejerce algún derecho, las autoridades se encuentran obligadas a respetar cada uno de ellos y los que se relacionen.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013c: 2254) establece que estos principios

están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente...

Por lo tanto, se puede señalar que los principios de interdependencia e indivisibilidad se complementan de manera recíproca y prohíben que haya una protección diferenciada por parte del Estado

para que se salvaguarde más un tipo de derechos que otros. (León Bastos y Sánchez Hernández, 2017)

¿Qué es el principio de progresividad de los derechos humanos?

El principio de progresividad apunta a la obligación que tienen los Estados de proporcionar los medios necesarios para poder materializar los mínimos vitales, con el objetivo de que se satisfagan en todo momento de manera gradual y constante en función de sus recursos (de todo tipo), sin que suponga un retroceso en su cumplimiento. Este principio tiene en cuenta que los derechos humanos se encuentran en “constante evolución positiva y expansiva a favor de la persona, por lo que una vez que el Estado reconoce la vigencia de un derecho y establece los límites de su ejercicio, no puede pretender acotar o reducir su vigencia”. (Del Rosario, 2017: 24)

Este principio comprende gradualidad y progreso, el primero se refiere a que la realización efectiva de los derechos humanos no se alcanza inmediatamente, pues implica concretar metas a corto, mediano y largo plazo. En tanto, el progreso apunta a que el disfrute de estos derechos invariablemente debe mejorar. (SCJN, 2015b)

La progresividad de los derechos humanos se relaciona con dos elementos de aplicación: la prohibición de la no regresividad y el máximo uso de recursos disponibles. El primer elemento consiste en impedir al Estado que un derecho sea anulado⁵ o se vea reducido el nivel conseguido sobre el disfrute de los derechos humanos, así como sancionar aquellas disposiciones jurídicas que no pretendan contribuir al perfeccionamiento de la salvaguarda de los derechos. Por lo que, este elemento se deberá apreciar en las “leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos”. (Secretaría de Gobernación, 2015: 21)

⁵ De acuerdo con Nikken (1987) lo que hoy se reconoce como un atributo inherente a la persona, de un momento a otro, no puede dejar de serlo por disposición del gobierno, pues resultaría inadmisibles para la dignidad humana.

El Estado está obligado a analizar que los recursos de un país sean usados de modo efectivo y eficiente en las necesidades prioritarias de su población; en este sentido, Serrano y Vázquez (2013: 36) acertadamente explican que este elemento “deberá atender también a las necesidades concretas del lugar y de la población y comprende no sólo a los recursos económicos sino también a los recursos tecnológicos, institucionales y humanos”, y también resaltan que la carga de la prueba en torno a este elemento queda siempre en manos del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015b) señaló que el principio de progresividad

exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

Por lo anterior, se puede destacar la importancia que este principio representa en la salvaguarda de las prerrogativas fundamentales como una característica de mejora constante, de protección gradual y permanente del bien jurídico tutelado en cada derecho humano.

¿Qué obligaciones tiene el Estado mexicano en materia de derechos humanos?

a) Promover los derechos humanos. Esta obligación se encauza a la concientización o humanización de la sociedad difundiendo el amplio catálogo de derechos humanos que les son reconocidos, con la finalidad de que cada persona pueda identificar cuándo se los vulneran o cómo y dónde los pueden hacer exigibles. En este sentido, resulta de gran importancia que la población en general esté informada para que puedan dilucidar su concepto y alcance.

Atendiendo a que las personas los conozcan, los identifiquen y los adopten para que paulatinamente se construya una cultura de respeto hacia los derechos humanos. Se identifica como una “obligación de carácter positivo (supone acciones a cargo del Estado) y de cumplimiento progresivo”. (Salazar Ugarte *et al.*, 2014: 25)

b) Respetar los derechos humanos implica y exige que las autoridades o servidores públicos se abstengan de realizar cualquier acción u omisión que vulnere el goce de cualquier derecho a las personas. Esto es así, ya que “el ejercicio de la función pública tiene límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado” (Jiménez Serafín, 2014: 193). El objetivo de esta obligación es mantener el goce y el disfrute de los mínimos vitales y darle cumplimiento inmediato.

c) Proteger los derechos humanos impone al Estado la protección de los derechos fundamentales de las personas mediante la adopción de medidas preventivas y mecanismos reactivos para hacer frente a las violaciones de derechos, cometidas por agentes estatales en el ejercicio de sus funciones o particulares. Esta obligación también tiene que ver con el nivel de desempeño conforme al respeto de los derechos humanos que ofrezcan los servidores públicos en el ámbito de sus funciones a las personas, por lo que, si este deber es realizado en este tenor, será posible coadyuvar al pleno cumplimiento de éste y a mejorar la relación gobierno-ciudadano. Para López Olvera (2014: 81) “la directriz para conseguirlo son la educación y la cultura en derechos humanos”.

d) Garantizar los derechos humanos. Se refiere a que el Estado tiene el compromiso inminente de adoptar los mecanismos pertinentes para salvaguardar los derechos de las personas para que puedan gozar de forma libre y plena sus mínimos vitales. La finalidad de esta obligación “no se limita al hecho de garantizar la efectividad de un determinado derecho, sino que, aunado a ello, busca maximizar aquellas medidas encaminadas a

mejorar dicha realización o goce” (Delgado Carbajal y Bernal Ballesteros, 2016: 20-21). Además, pretende restituirlo en caso de violación.⁶

e) Prevenir violaciones a derechos humanos, la cual comprende tres niveles: 1. Una obligación de prevención en general que supone que las autoridades deben asegurar las condiciones que inhiban la verificación de conductas violatorias de los derechos humanos; 2. Una obligación reforzada de prevención cuando existe un contexto de discriminación o de riesgo estructural hacia un grupo de personas en situación de vulnerabilidad, y 3. Un nivel particular cuando una persona concreta enfrenta un riesgo especial. (Salazar Ugarte *et al.*, 2014)

Por lo que, este deber exige a las autoridades del Estado poner en práctica a todo el aparato gubernamental para que implementen una serie de conductas y actividades específicas que coadyuven a ampliar la protección de los derechos humanos de las personas (Ortega Soriano *et al.*, 2013). Aunado a que se cumpla con el marco normativo existente.

f) Investigar violaciones a derechos humanos significa que el Estado debe investigar de oficio cualquier comportamiento que transgreda derechos, cometidos por agentes estatales o particulares que actúen con el consentimiento o tolerancia del Estado.⁷

⁶ En la sentencia del *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 1988: párr. 175) señaló los deberes que deben estar a cargo del Estado, entre éstos indicó que el deber de prevenir “abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”.

⁷ La Corte IDH (1988: párr. 176) también se pronunció respecto a este deber y determinó que el Estado tiene la obligación de investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención Americana. Además, señaló que “Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud

Por lo tanto, el proceso de investigación que llevan a cabo los órganos (Ministerio Público, fase policial) que le corresponde la investigación previa al proceso judicial debe tener como finalidad determinar la verdad, la persecución, la captura, el enjuiciamiento y, en su caso, la sanción de los responsables de los hechos, atenuando con ello la impunidad (Segob, 2015). Incluso comprende las investigaciones de carácter administrativo para sancionar a las personas que hayan entorpecido los procesos internos.

g) Sancionar violaciones a derechos humanos. El Estado está obligado a establecer y ejecutar sanciones a quienes sean responsables de haber cometido violaciones a derechos humanos conforme a la normatividad aplicable. De lo contrario, incurrirá en responsabilidad internacional no sólo por no cumplir los deberes de prevenir o investigar, sino también por dejar impune dichas violaciones. Por lo tanto, carece de importancia si la vulneración a un derecho es cometida por particulares o por agentes del Estado (Ortega Soriano *et al.*, 2013).

En este sentido, la Corte IDH (2009: párr. 178) ha dispuesto que

la obligación de investigar los hechos, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de un delito que constituye una violación de derechos humanos es un compromiso que emana de la Convención Americana, y que la responsabilidad penal debe ser determinada por las autoridades judiciales competentes siguiendo estrictamente las normas del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana.

h) Reparar violaciones a derechos humanos impone al Estado subsanar el o los daños causados a las víctimas, a través de las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición, establecidas en el artículo 26 y 27 de la Ley General de Víctimas (2013).

de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención”.

¿Qué relación existe entre los derechos humanos y el combate a la corrupción?

El término *corrupción*,⁸ de acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, significa “Acción y efecto de corromper o corromperse”; otra acepción de este término refiere que en las organizaciones, especialmente públicas, es una “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

La corrupción es un fenómeno que ha permeado en distintas sociedades, como es el caso de la sociedad mexicana que hasta la actualidad ha sido un problema difícil de disminuir,⁹ pues aparentemente los actos de corrupción se han normalizado al pasar de los años, debido a que ha sido fácil conseguir beneficios personales de forma inmediata e ilegal, sin importar que los actos deshonestos repercutan de manera negativa en el disfrute de los derechos fundamentales de otras personas.

Para combatir la corrupción se deberá considerar a los derechos humanos como eje rector de las actuaciones de las instituciones, servidores públicos y de la sociedad en general, con el objetivo de recuperar la confianza de la sociedad hacia las instituciones públicas.

Por lo anterior, es necesario que se trabaje en conjunto —gobierno, sector privado y sociedad— para que se conozcan y se garanticen los derechos humanos de todas las personas con la finalidad de que nuestro actuar lo guíe el respeto por los derechos. No obstante,

⁸ De acuerdo con la reciente Resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018: 1). El fenómeno de la corrupción no sólo perjudica el disfrute de los derechos humanos, también afecta “al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de derecho y exacerba la desigualdad”.

⁹ Según Transparencia Internacional (2017), en 2017, México, a nivel regional (América), ocupó el puesto 29 respecto al 2016 que se encontraba en el 30. En cuanto a la posición global del 2017 está en el 125, a diferencia del 2016 que ocupaba el puesto 123. Estos datos reflejan que ha crecido la percepción de la corrupción en el país y a nivel internacional.

hay que recordar que para salvaguardar los derechos propios y de terceros es necesario empezar —de manera individual— por hacer cambios en nuestra cultura de legalidad,¹⁰ pues no sólo el sector público ha incurrido en malas prácticas de deshonestidad. Por otro lado, se necesita impulsar la cultura de denuncia,¹¹ que también contribuirá al combate de la corrupción en el país.

En conclusión, una sociedad en donde gobierne el Estado de derecho y la cultura de la legalidad será una nación con una cultura de paz y sin corrupción; ello implica, evidentemente, un respeto a los derechos y bienes de los demás, así como el cumplimiento de mis deberes como persona, como servidor público o como autoridad.

¿Qué relación existe entre las instituciones de *ombudsperson* y el combate a la corrupción?

Los *ombudsperson* se constituyen como órganos autónomos para vigilar la Administración Pública con el objetivo de prevenir los actos de corrupción y de violación a los derechos fundamentales de la sociedad.

Entre las facultades que son parte de la labor del *ombudsperson* se encuentra la que tiene para recibir y conocer de quejas¹² de carácter administrativo —de oficio o a instancia de parte— de la población contra el abuso del poder público, así como formular recomendaciones públicas, que, de no ser aceptadas, tendrán que justificar su negativa ante la Cámara de Senadores o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda.

Esta última facultad favorece la transparencia, la rendición de cuentas y, sobre todo, el fortalecimiento del actuar de las autoridades.

¹⁰ En la cultura de la legalidad, gran parte de los individuos consideran que vivir conforme al Estado de derecho constituye el mejor modelo para satisfacer a largo plazo, tanto el interés público como los intereses personales. (SFP-NSIC, 2014: 24)

¹¹ La construcción del Estado de derecho se fortalece con la participación ciudadana, a través de la denuncia de las conductas contrarias al orden jurídico. (SFP-NSIC, 2014: 23)

¹² Salvo de asuntos en materia electoral y jurisdiccional.

des y los servidores públicos. Por lo que, los *ombudsperson* pueden tener una participación importante en el combate a la corrupción, al poner en evidencia que las instituciones públicas no están cumpliendo con su deber.

De acuerdo con Vázquez *et al.* (2017) la corrupción y las violaciones a derechos humanos se relacionan de cuatro maneras. La primera se da mediante la solicitud de sobornos como condición para acceder a los derechos, ya sea el acceso a la justicia o, en general, a los servicios públicos; la segunda requiere el pago de sobornos para llevar a cabo acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias a los derechos; en la tercera, los actos de corrupción tienen como consecuencia la disminución de los recursos públicos y, por ende, se tendrán menos bienes y peores servicios que abiertamente transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos; así como las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles; y la cuarta, ocurre cuando estamos frente a la captura estatal o corrupción estructural, es decir, que es la distorsión de los procesos de diseño de las políticas públicas que generan la privatización de lo público.

Como se puede advertir, existe una estrecha relación entre los derechos humanos y el combate a la corrupción, de ahí que sea indispensable fomentar la cultura de respeto y tutela de estos derechos, mismos que permitirán avanzar a los estados en la dirección correcta, cuyo fin último es el bien común y la paz social.

¿Qué es el derecho humano a la buena Administración Pública?

Este derecho se refiere a que la Administración Pública se encuentre plenamente involucrada en atender las necesidades de las personas mediante la búsqueda de soluciones eficientes para atender y resolver los problemas de interés público.¹³ Para la realización de este derecho no sólo se debe limitar a contar con procedimientos

¹³ Problemas sociales económicos, de salud, obras públicas; entre otros. (Cornelio Zamudio, 2018)

bien estructurados, también se debe capacitar a quienes se encuentran en los organismos públicos para que los apliquen eficazmente, aunado a que procuren tener sensibilidad social, todo ello, con el objetivo de facilitar un buen servicio a la sociedad con miras a mejorar sus condiciones de vida.

De acuerdo con el *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos* de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el derecho a las buenas prácticas de la Administración Pública se define como la “consolidación de una estrategia de Estado ordenada y dirigida a la mejor satisfacción del interés común, de manera que su gestión y dirección se realice al servicio integral de todos...” (Delgado Carbajal y Bernal Ballesteros, 2016: 291). Por lo tanto, si no son cumplidos estos elementos por parte de las instituciones públicas corresponderá a las personas exigir su cumplimiento.

Como marco de referencia del derecho a la buena administración se cuenta con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual, en su artículo 41 refiere que “Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable” (DOUE, 2000); y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública que en su punto 25 señala que “Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana” (CLAD, 2013). Estos conceptos señalan las características que debe mantener la buena Administración Pública.¹⁴

¹⁴ El último documento citado aprobado en la ciudad de Caracas es un documento que aborda de manera más amplia el derecho a la buena administración, al incluir los principios que deben guiar el funcionamiento de las instituciones públicas, los derechos que derivan del derecho genérico en cuestión y las obligaciones que deben cumplir los ciudadanos, el cual rebasa lo establecido por la Carta antes mencionada de la Unión Europea.

Fuentes de consulta

Amparo Casar, María (2016), *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas)-IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad).

Bernal Ballesteros, María José (2015), *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México-Universidad de Santiago de Compostela.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2018), “Resolución 1/18 corrupción y derechos humanos”, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>, noviembre de 2018.

Cornelio Zamudio, Leticia del Rocío (2018), “Derecho humano a la buena administración pública”, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, núm. 10, vol. 5, Tabasco, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco-Université Sorbonne Paris Cité, pp. 315-344.

Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros, María José (2016), *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2017).

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2011), “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 339-429.

Hernández Sandoval, Luis Antonio (2008), “Hacia un ombudsman humanista: breves puntualizaciones críticas con arreglo en los derechos humanos”, *Dignitas*, núm. 3, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, pp. 29-53.

Isaza Gómez, Omar (2005), “Corrupción, captura del estado y privatizaciones: tres formas ilegítimas de apropiación de lo público”, en Rincón Patiño, Rafael (comp.), *Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación, pp. 17-40.

Jiménez Serafín, Guillermina (2014), “El impacto de la reforma en derechos humanos en la impartición de justicia social”, en Delgado

- Carbajal, Baruch F. (coord.), *Reforma constitucional en derechos humanos. El impacto en la impartición de justicia local*, México, Flores, pp. 185-206.
- León Bastos, Carolina y Sánchez Hernández, Claudia Eugenia (2017), *Manual de derechos fundamentales*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac.
- López Olvera, Miguel Alejandro (2014), *El control de convencionalidad en la Administración Pública*, México, Novum.
- Martinón Quintero, Ruth (2016), “Corrupción y derechos humanos. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *EU-NOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 10, Getafe-Universidad Carlos III de Madrid, pp. 8-33.
- Nikken, Pedro (1987), *La protección internacional de los derechos humanos, su desarrollo progresivo*, Madrid, Civitas-Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Ortega Soriano, Ricardo Alberto y Robles Zamarripa, José Ricardo; García Huerta, Daniel Antonio, y Bravo Figueroa, Roberto Luis (2013), *Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Pérez Luño, Antonio Enrique (1984), *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos.
- Pinto, Mónica (2004), “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, pp. 163-171.
- Ramírez García, Hugo Saúl y Pallares Yabur, Pedro de Jesús (2017), *Derechos humanos*, México, Oxford University Press.
- Salazar Ugarte, Pedro, Caballero Ochoa, José Luis y Vázquez Luis Daniel (2014), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez.
- Secretaría de la Función Pública (SFP)-National Strategy Information Center (NSIC) (2014), “Manual del participante: curso de cultu-

ra de la legalidad para servidores públicos”, http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/manual_del_participante_cultura_de_la_legalidad_2014.pdf, noviembre de 2018.

Segob (Secretaría de Gobernación) (2015), *Bases conceptuales para la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos en la administración pública federal*, México, Secretaría de Gobernación.

Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel (2013), *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Transparencia Internacional (2017), “Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International. América”, https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/america_ipc-2017.pdf, noviembre de 2018.

Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 339-429.

Vázquez, Daniel, Cardona, Luz y Ortiz Horacio (2017), *Los derechos humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Universidad Nacional Autónoma de México.

Instrumentos internacionales

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2013), *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*, <http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/Carta-Iberoamericana-Deberes-Derechos-Ciudadano.pdf>, noviembre de 2018.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969.

DOUE (*Diario Oficial de la Unión Europea*) (2000), “Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, <http://www.derechoshuma->

nos.net/normativa/normas/europa/CDFUE/CartaDerechosFundamentalesUnionEuropea-v2007.htm, noviembre de 2018.

Legislación

Ley General de Víctimas (2013), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, última reforma 3 de enero de 2017.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2009), *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre de 2009.

————— (1988), *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo, Sentencia, 29 de julio de 1988.

Del Rosario, Marcos Francisco (2017), *Bloque de derechos humanos como parámetro de constitucionalidad y convencionalidad*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (agosto de 2016), *DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA*, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: 1a./J. 37/2016 (10a.), libro 33, tomo II, p. 633.

————— (2014), *DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL*, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), libro 5, tomo I, abril, p. 202.

- (2013a), DERECHOS FUNDAMENTALES. SUS LÍMITES INTERNOS Y EXTERNOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis: I.4o.A.17 K (10a.), libro XIX, tomo III, p. 2110.
- (2013b), PRINCIPIO PRO HOMINE. VARIANTES QUE LO COMPONENTEN, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: I.4o.A.20 K (10a.), libro 1, tomo II, p. 1211.
- (2013c), PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), libro XIX, tomo 3, p. 2254.
- (2015a), DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN, Tesis: XXVII.3o. J/14 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 17, tomo II, pp. 1430 y 1451.
- (2015b), PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: 2a. CXXVII/2015 (10a.), libro 24, tomo II, p. 1298.

Decretos

Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf, septiembre de 2018.

Segunda sección DE LA ÉTICA PÚBLICA

Enrique Cruz Martínez*

¿Qué papel tienen los derechos humanos y la democracia en el Estado de derecho?

Uno de los temas que históricamente está pendiente dentro del quehacer público es sin duda el aseguramiento del Estado de derecho. Los últimos años ha sido cada vez más común encontrar en el lenguaje universitario, social, político, pero sobre todo jurídico, dos temas que aparecen para reorientar el funcionamiento de las autoridades, éstos son, los derechos humanos y una renovación en la toma de decisiones a través del ejercicio de la democracia, para determinar las prioridades de la actividad pública. Es evidente que la evolución y la construcción de los modelos sociales de nuestra época transitan por esos dos temas coyunturales, necesarios, que van delineando la acción del Estado.

Es necesario advertir que el Estado de derecho es un concepto multiforme que se explica a través diversas posturas para poder interpretar su alcance (Cruz y Cruz, 2017). Pero particularmente desde el ámbito de la ética pública, tenemos que considerar que el Estado de derecho emerge como el resultado de un proceso de construcción democrático que permite imponer determinadas obligaciones a las autoridades para que garanticen su correcto funcionamiento en beneficio de los ciudadanos.

* Profesor-investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Derecho Público por la Université Paris II Panthéon-Assas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

La función de los derechos humanos exige que se garanticen los derechos esenciales de los ciudadanos que derivan incluso de los compromisos adquiridos internacionalmente por México, a través de actuaciones que en el marco de la legalidad impone a los actores gubernamentales nuevas formas de gestión. Esto es determinante en el marco de la acción pública, toda vez que el Estado ya no actúa únicamente como una estructura administrativa encargada de satisfacer necesidades por obligación estrictamente legal, sino, además, debe incluir una perspectiva de los derechos humanos en su actuación.

Por el lado de la democracia, es mucho más complejo, pues la calidad de la acción del ente público se somete a un proceso de evaluación permanente en donde la participación de la ciudadanía es fundamental, toda vez que este elemento permite legitimar el funcionamiento del Estado. Por lo que, frente al Estado de derecho, se tienen estos dos instrumentos rectores que, por un lado, fuerzan el correcto desempeño del ente público, pero que, por otra parte, constituyen mecanismos esenciales que permiten proteger a los ciudadanos en sus derechos en sentido amplio. En otras palabras, la actividad pública en esta época no es un asunto de libertad funcional para las autoridades, sino todo lo contrario, ahora más que nunca se parte de la idea de que para procurar alcanzar el Estado de derecho, se debe entender el rol que desempeñan las decisiones ciudadanas de una sociedad democrática, como una vía para la construcción de instituciones congruentes con nuestra realidad. Por otra parte, porque, en el marco del Estado de derecho, los derechos humanos son uno de los ejes rectores de la función pública en el siglo XXI.

¿Cuáles son los principios rectores del Estado de derecho?

El Estado de derecho se rige esencialmente por un complejo sistema normativo que determina lo que deben y pueden hacer las autoridades frente a los ciudadanos. El estudio de esa diversidad normativa ha permitido identificar determinados principios orientadores sobre cómo se desarrolla la actividad del Estado en el marco del Estado de derecho. Para poder interpretar correctamente este aspecto, se debe prestar atención, en primer lugar, a lo establecido en la Constitución Política y, recientemente, con más fuerza que nunca, a los compro-

misos derivados de los Tratados Internacionales. Esto se debe a que, desde la posición constitucional se observan las competencias con que cuentan las autoridades y los derechos que debe garantizar el Estado y, por otra parte, desde los Tratados, por las obligaciones que asume el Estado sobre cómo debe actuar, independientemente de los derechos que debe proteger según la legislación interna. En segundo lugar, se debe prestar atención al contenido de la legislación reglamentaria. Esto debido a que el fenómeno del Estado de derecho no puede interpretarse de manera aislada, sino en el contexto normativo del cual emanan obligaciones para el ente público, y en algunos casos también facultades.¹

Enfocándonos concretamente en los principios que rigen el Estado de derecho, en este caso podemos referir que son esencialmente el de legalidad, el de seguridad jurídica, el de separación de las funciones de las autoridades que se inscriben en la Constitución Política. Asimismo, no se debe perder de vista que existen otros que, como habíamos señalado, pueden derivar de leyes secundarias, pero que inciden directamente en el funcionamiento de las autoridades y que en este siglo XXI se convierten en ejes rectores de la acción pública, en aras de asegurar el Estado de derecho. Estos principios son honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género (Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 1).

Como puede advertirse, los principios que originalmente se identifican para alcanzar el Estado de derecho se van fortaleciendo con la inserción de nuevos principios dentro de la legislación. En otras palabras, se debe entender que, para garantizar el Estado de derecho, el Estado procura recuperar la legitimidad de sus acciones, mediante principios que determinan puntualmente la nueva concepción de la realidad social y jurídica en México.

¹ Por ejemplo, el caso de la facultad para imponer contribuciones en el sentido del artículo 73 Constitucional, que expresamente lo señala, o del artículo 31 FIV, a partir del cual la obligación de los ciudadanos de contribuir al presupuesto público se transforma en una facultad para el Estado, de imponer cargas fiscales a la población.

¿Qué es la ética pública y la cultura de la legalidad?

El tema de la ética pública es muy vasto, atendiendo las características de organización institucional del poder público; sin embargo, de manera general debe entenderse como el correcto comportamiento de los servidores públicos cuando ejercen sus funciones. En este caso, se habla de los valores con los que se conduce de manera permanente y que permiten construir para los ciudadanos una imagen correcta o incorrecta del Estado. Esto se debe a que, desde la mirada de la sociedad, hay una distinción clara de lo bueno y lo malo en el servicio público. La mayor parte del tiempo se denuncia la opacidad con la que actúan los servidores públicos y grandes temas de corrupción salen a la luz en las diferentes órbitas de gobierno. Esto se debe a que precisamente los valores con los que se cree que se dirige el servidor público han sido violentados y desnaturalizan el fin del Estado frente a la gran diversidad de problemas sociales.

Un aspecto medular respecto a cómo se conducen determinados servidores públicos cuando desempeñan sus atribuciones se relaciona con el perfil que tienen para ocupar determinado lugar dentro del ente público; es decir, que, si bien se habla de valores generales dentro del servicio público y que son guía natural de todo servidor o funcionario, también lo es que estos valores se reconocen mejor, cuando inciden con el perfil con el que se selecciona al personal. Esto se considera como fundamental, ya que los valores de una administración se adhieren perfectamente cuando hay esa predisposición por parte de quienes la integran, pues asumen como suyo, como algo personal alcanzar metas institucionales. Caso contrario cuando quienes ocupan un lugar en la estructura del Estado, y por condiciones de oportunismo o porque no hay otra posibilidad laboral, ingresan sin ninguna identidad ni compromiso ni con el Estado ni con la población, por lo que son quienes claramente desvirtúan la naturaleza de las autoridades.

Es importante señalar que el tema de la ética pública guarda una profunda relación con el de la cultura de la legalidad, es decir, la ética pública se vincula con la cultura de la legalidad, pues esta última consiste en que en una sociedad se conozcan los valores y principios que rigen la actividad pública en el marco de la ley y que la sociedad misma participe en la construcción de instituciones transparentes y responsables.

En otras palabras, cuando no se tiene un conocimiento pleno del marco normativo en el cual se inscribe el servicio público, y no se asumen los valores mediante los cuales las autoridades deben atender a la población en sus diferentes áreas, se anula su eficiencia. Asimismo, la cultura de la legalidad trasciende la frontera de lo exclusivamente gubernamental para incluir a todos los individuos, quienes deben participar en la solución y no constituirse como un elemento adicional que dificulta el cumplimiento ético dentro del servicio público. De esa manera, se puede decir que frente a las condiciones en las que actúa el Estado, es indispensable concebir en una misma línea de acción al binomio ética en el servicio público, así como el de la cultura de la legalidad.

¿Qué papel ocupa la ética pública en el combate a la corrupción?

El fenómeno de la corrupción es tan amplio que afecta el desempeño de los diferentes niveles de gobierno en cualquiera de los poderes que conforman al Estado. En México particularmente se observa la existencia de diversos factores que han contribuido a crear condiciones propicias para que haya corrupción. Uno de ellos es la predisposición para que el fenómeno tenga su origen desde las autoridades. Esto no debe entenderse como una afirmación general de que toda autoridad es corrupta, sino al contrario, considerar que existen instituciones que tienen funcionarios que sí privilegian intereses personales o intereses de grupos específicos, en detrimento del interés público. Este tipo de individuos tiene una predisposición, una intención incluso previa a su ingreso al sector público, de llegar a un lugar en donde pueda obtener beneficios particulares. Es en este sentido, el problema se ubica al interior del aparato gubernamental, independientemente de que haya elementos externos que contribuyen en la comisión de actos corruptos.

Desde este punto de vista tenemos que decir entonces que, si el problema del Estado es a nivel interno, es indispensable inclinar nuestra atención en el sentido de que éste es un asunto de falta de ética pública. Por esta razón, el tema de la corrupción se debe abordar desde aquello que se ha dejado de hacer, y que desvirtúa consecuentemente los fines del Estado. La ética pública consiste en que la actuación de las autoridades se ajuste a principios, valores —algunos morales y otros tantos y más importantes, derivados del sistema normativo.

De tal manera que la corrupción es precisamente una anulación de aquello que permite un comportamiento y un funcionamiento correcto de las autoridades.

En el combate a la corrupción el contenido de la ética pública se torna un aspecto medular dentro de la consolidación de los instrumentos de solución, ya que la integridad con la que se debe guiar el servicio público implica el perfecto conocimiento de los principios con los que se erige el Estado y su función frente a la sociedad. Por ello, independientemente de si se cuenta en México con una población que forma parte del problema, uno de los primeros pasos hacia las vías de la legalidad y el correcto funcionamiento debe partir desde las autoridades. Esto precisamente ha sido uno de los signos distintivos de naciones más avanzadas, toda vez que la efectividad del ente público no sólo se debe medir en términos de capacidad económica o de competencias legales, sino de la voluntad y el compromiso de quienes se encuentran en un cargo público de hacer correctamente su función. Desde el punto de vista de la ética pública, el problema de la corrupción aparece como un distanciamiento con los valores y la empatía ciudadana respecto a la mejora de condiciones de vida y de desarrollo colectivo. De esta manera, el aislamiento y el beneficio individual demuestran un desapego absoluto hacia el interés público. Por esta razón se puede asegurar que al menos uno de los instrumentos que contribuye con el combate a la corrupción es el fortalecimiento de la ética pública.

¿Qué conlleva el principio de debida diligencia en el servicio público?

El principio de debida diligencia actualmente se encuentra asociado al tema de la protección de los derechos humanos, aunque existen otras áreas en las que es posible identificarlo, como puede ser en materia de procuración de justicia, o bien, desde el punto de vista procesal. Sin embargo, desde la posición que nos interesa analizar en este documento, es decir, dentro del servicio público, el principio cobra una gran relevancia, toda vez que a través de él, se responsabiliza a las autoridades de garantizar el cumplimiento cabal del sistema normativo, en aras de proteger a los ciudadanos de afectaciones derivadas de la actuación de la autoridad, o por factores sociales que pueden causarle algún daño. La debida diligencia implica una toma de decisiones y la imple-

mentación de acciones de manera oportuna, para el eficaz y eficiente desempeño del ente público. Desde este punto de vista, este principio es aplicable exclusivamente al Estado, toda vez que gracias a las competencias y las facultades con las cuales se encuentra investido, lo proveen de los instrumentos necesarios para respaldar su acción. Dentro del servicio público, la debida diligencia no puede ni debe entenderse como la posibilidad para hacer uso desmedido del poder. Asimismo, tampoco puede interpretarse desde un inicio, que cualquier actuación de los servidores públicos se realiza con el máximo compromiso y que es pertinente frente a las necesidades de los ciudadanos. Esto es justamente lo que atrae la atención en la escena jurídica, toda vez que como principio que rige la actuación de los servidores públicos, justifica su evaluación para determinar si la forma en la que proceden frente a la población es correcta. En este caso, se debe entender que el principio de debida diligencia lleva implícita una forma de gestión, mediante la cual se puede valorar el grado de pertinencia y de calidad de la función del servidor o funcionario público.

Desde el campo de los derechos humanos debemos reflexionar, ya que este principio tiene como finalidad obligar al Estado a poner en marcha acciones para prevenir la vulneración de algún derecho. Esto se relaciona, desde luego, con el diseño de un marco normativo y programas gubernamentales para responsabilizar y sancionar a individuos que pueden pertenecer a la estructura gubernamental o que no pertenecen a ella, pero que afectan de igual manera los derechos humanos.

La vigencia de este principio en el contexto actual del servicio público en el que aparecen conductas que afectan los fines del Estado con actos de corrupción, o de hechos que impiden el desarrollo pleno de la población como la violencia, etc., implica que el Estado cuente con un personal que actúe éticamente y con la voluntad para contribuir en la construcción de instituciones responsables.

¿Qué significa el principio de deber objetivo de cuidado en el servicio público?

Este principio está asociado con áreas profesionales en donde se requiere que el desempeño de las autoridades sea correcto, a partir de la

toma de decisiones precisas y de prácticas o técnicas que garantizan que la acción de las autoridades se realiza correctamente. Desde el punto de vista de la gestión pública esto es inherente a la responsabilidad con la que opera el servicio público en cualquier ámbito gubernamental.

Además de ello, es indispensable que la acción realizada por los actores gubernamentales se apegue al marco legal, lo que legitima correctamente su función. Pero esto no debe entenderse como una limitante, pues se puede correr el riesgo de cerrar la acción o toma de decisiones de los agentes públicos, únicamente bajo un criterio legalista, sino que también se deben observar otros mecanismos de gestión que abren la posibilidad para que haya efectividad en la actuación del servidor público.

En otras palabras, las acciones de los servidores públicos deben ser pertinentes frente a los problemas que atienden, así como a las gestiones que realizan. Todo su esfuerzo profesional aplicado en el momento pertinente coincide con su finalidad. Por lo que el principio de deber objetivo trasciende la rigidez con la que se podría concebir la actuación de las autoridades. Esto se debe considerar no como una oposición al criterio de legalidad en donde una autoridad está obligada a hacer hasta donde la ley le permite, sino se debe entender como un elemento complementario que desde el punto de vista funcional coadyuva con ese sistema normativo y de gestión, toda vez que permite flexibilizar la función pública y al mismo tiempo implica atribuir toda la responsabilidad y el profesionalismo al servidor público en su actuar. Esto es desde luego aplicable en sentido amplio a cualquier órgano del Estado.

La literatura universitaria refiere que el deber objetivo en el servicio público puede estar asociado al área penal, al sector salud, etc., entre otras. Esta es una concepción que se desarrolla después de la segunda mitad del siglo xx (Reyes, 2015: 63). Desde el punto de vista de la ética pública, el principio puede enfocarse más hacia ciertos sectores gubernamentales, que por su trascendencia, requieren de habilidades específicas para el desempeño correcto de la función pública.

¿Qué importancia tiene el principio de perspectiva de género en el servicio público?

El tema de la perspectiva de género no es nuevo en México, ya desde principios de este siglo (Inmujeres, 2005: 7) se aprecia una voluntad institucional para incluir mecanismos de gestión y jurídicos con la intención de disminuir problemas de desigualdad o inequidad entre hombres y mujeres. Especialmente, desde la postura gubernamental, se apreciaba que particularmente en la sociedad mexicana ha habido un desequilibrio en las relaciones humanas, por lo que los esfuerzos de estos tiempos se dirigen hacia una reducción en las brechas de desigualdad. Esto se debe especialmente a la forma para acceder a satisfactores incluso básicos, donde se observa que regularmente la mujer no cuenta con las mismas posibilidades que los hombres. En otras palabras, existe una variedad de necesidades que colocan a ciertos individuos dentro de la sociedad en condiciones desfavorables en donde el rol del Estado consiste en proveer medios o mecanismos para permitir el desarrollo homogéneo de todos los individuos, ya sea hombres, mujeres o sectores de la población que pueden llegar incluso a situaciones de vulnerabilidad.

El tema de la perspectiva de género nos obliga a plantear los diversos espacios en que se relaciona con el servicio público. Esto es, que para el Estado representa las áreas de injerencia en los terrenos legislativo, judicial y ejecutivo. Efectivamente, la perspectiva de género se debe considerar en todos los poderes y en todos los niveles de gobierno. Lo que deriva en una obligación que se traduce en el diseño de un modelo normativo, así como en mecanismos de administración de justicia y en instrumentos de gestión que corresponden a la parte administrativa del Estado,² pero que en su conjunto permiten armonizar la acción de las autoridades de manera objetiva bajo una visión que no se había desarrollado el siglo pasado. La perspectiva de género tiene un impacto de grandes dimensiones en el servicio público, ya que implica contar con un cuerpo de funcionarios inmersos en esta nueva concepción de

² Incluso este caso se podrían considerar las políticas públicas y no únicamente aquellas exclusivamente diseñadas para atender este problema, sino todas aquellas que incluso de manera transversal pueden generar mejores condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.

la realidad social mexicana. Por este motivo, quienes aspiran a ocupar un lugar dentro del servicio público, necesitan de cualidades específicas, tanto humanas como profesionales, que les permitan ejercer su función, considerando como una prioridad la perspectiva de género.

La perspectiva de género en el servicio público se puede apreciar respecto a cómo se organiza en su interior el aparato estatal, integrando bajo condiciones de igualdad a hombres y mujeres, pero también hacia el exterior, es decir, en su desempeño frente a los ciudadanos. En este segundo caso, se debe entender cómo la estructura gubernamental privilegia medios legales, administrativos y de gestión, cuya finalidad garantice el desarrollo pleno de hombres y mujeres en un plano de igualdad. Definitivamente, este criterio es parte determinante en la eficiencia con la que actúan las autoridades, es decir, es lo que se espera, al grado de que desde el presupuesto público se asignan recursos bajo esa vertiente.³

Es importante destacar que el tema de la perspectiva de género en el marco de la ética pública, tema central de esta sección, tienen una incidencia fundamental, ya que la forma en la que se conducen los servidores públicos implica considerar justamente esa perspectiva como un criterio operativo. Por lo que, desde el punto de vista de la Ética gubernamental, se requiere más tecnicidad y profesionalismo para garantizar esta forma de acción pública.

¿Qué implica el principio de igualdad y no discriminación en el servicio público?

Este es quizá uno de los temas que más ha atraído la atención de las autoridades en México, debido a que la forma como se ha conducido la sociedad ha motivado la implementación de acciones o de mecanismos especialmente de gestión, con el propósito de erradicar

³ Consultar el capítulo IV del Presupuesto de Egresos de 2018. Incluso en este importante documento financiero, se hace alusión a la necesidad de estructurar correctamente los programas que se implementan para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Cuantitativamente, el presupuesto permite identificar cómo se organizan las finanzas del Estado, bajo esta perspectiva y a qué rubros se dirige la inversión pública.

o disminuir conductas discriminatorias. Especialmente, porque esto se puede presentar al interior del sector público, o bien, por actos entre particulares. En estos casos, es posible que se susciten conductas discriminatorias entre servidores públicos o de éstos hacia los ciudadanos que, en cualquier circunstancia, inhibe el disfrute pleno de los derechos en un plano de igualdad. Justamente, el tema de la discriminación es importante atenderlo en el marco de la ética pública, toda vez que la forma en que se conducen los servidores públicos es determinante en la construcción de un nuevo modelo de servicio público.

Como bien se sabe, la discriminación puede tener diferentes matices, tan es así, que ésta puede presentarse por origen étnico, raza, condición socioeconómica, religión, condición física o de salud, por orientación sexual, entre otras que han sido identificadas como parte de un comportamiento, hasta cierto grado, normal en nuestra sociedad. Pero aquello que era tolerado en el comportamiento de nuestra población ha dado un giro completo en este siglo y, precisamente frente a la igualdad —como un principio esencial en el quehacer público— se transforma el contexto en la percepción de conductas, prácticas o factores que en realidad nulifican el ejercicio de los derechos de los individuos.

Por lo que el principio de igualdad y no discriminación debe entenderse desde la posición de las autoridades, como uno de los valores medulares que guían el comportamiento del servicio público, en donde los funcionarios son quienes en primer lugar tienen la obligación de garantizar el acceso igualitario a los servicios que proporcionan al público, sin que ningún criterio de discriminación o de distinción tenga lugar.

Es indudable que, en la construcción de una sociedad más justa, la igualdad y la no discriminación son los elementos que se colocan en el corazón del quehacer público. De acuerdo con las nuevas características de un gobierno eficiente y de resultados es inconcebible que se ejecuten prácticas de otros tiempos, especialmente, porque el perfil de las nuevas generaciones de servidores públicos también se ha transformado.

¿Qué conlleva el principio del interés superior de la niñez en el servicio público?

Dentro de las diversas funciones que realiza el Estado, a través de sus diferentes poderes públicos y en sus diversas esferas gubernamentales, hay algunas áreas en donde —por la sensibilidad de los temas— es común estar frente a un sector de la población que, por sus características humanas, requiere de especial cuidado, tal es el caso de la niñez.

Este tema se relaciona, por ejemplo, con el de la administración de justicia, cuando hay problemas que involucran a niños o niñas y que requieren atención especial para poder considerar integralmente su esfera humana, para que desde la óptica de las autoridades se garantice una correcta protección de sus derechos. Asimismo, es posible que también haya injerencia de otro tipo de autoridades, tanto administrativas, entre éstas la Secretaría de Educación Pública, de Salud —federal o estatales— como de desarrollo social que actúan desde otro plano diferente al de administración de justicia, pero que deben necesariamente responder a las diferentes necesidades de la niñez.

Después de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, el tema de la niñez se tornó más importante, toda vez que las condiciones de desarrollo social en México y la estructura familiar de los mexicanos han provocado condiciones de vulnerabilidad para este sector poblacional. Desde el punto de vista jurídico es innegable el reto que representa para el Estado concebir una estructura capacitada para enfrentar una serie de requerimientos, incluso internacionales, y de esta manera garantizar la protección de la niñez. Justamente, los instrumentos internacionales en materia de niñez imponen al Estado mexicano la obligación de que todos sus componentes garanticen plenamente sus derechos.

Desde la perspectiva del servicio público, al igual que otros temas de los que hemos podido expresar algunas reflexiones en esta sección, este principio exhorta a una capacitación especializada que genere sensibilidad para proporcionar servicios de calidad de manera profesional, como signo distintivo de la función pública. Es necesario considerar que, en el contexto actual en que hay una transformación en las características de nuestra sociedad, se demanda que cualitativamente

las autoridades estén mejor capacitadas, con nuevos instrumentos de gestión que ponderen integralmente los derechos de todos los sectores poblacionales a los cuales se atiende en el ámbito de sus competencias.

Este principio, al igual que otros que emanan en el contexto de los derechos humanos, son determinantes en la construcción de una nueva fisonomía del servicio público, toda vez que determinan exigencias especiales que no se consideraban en otros tiempos. La recomposición del servicio público renueva sus valores y sus fundamentos para encontrarse perfectamente adaptada a los nuevos retos que le impone la evolución jurídica y social. Si bien en este sentido hablamos de lo que ocurre desde la postura de los desafíos que para el Estado representa estar obligado a transformarse, este cambio se extiende hacia los servidores públicos, ya que son el elemento humano que se encarga de materializar directamente esta nueva concepción modernista de la función pública, en la que, si no está equipado con instrumentos humanos y profesionales para atender puntualmente su función, provoca que las autoridades no cumplan con sus fines, pero además de ello, el principio del interés superior de la niñez no habrá tenido ningún sentido para las autoridades.

¿Qué políticas públicas debieran implementarse para contar con servidores públicos éticos?

Uno de los asuntos que puede parecer más delicado para las autoridades en el marco de una nueva concepción de la ética pública es transitar hacia un sistema de evaluación de resultados y de calidad. Las viejas prácticas burocráticas del siglo pasado eran signo distintivo de lo público en México, por lo que hablar del Estado, era sinónimo de ineficiencia, pereza, corrupción, etc., apelativos que construyeron su imagen a lo largo de décadas, en cualquiera de los ámbitos del Estado (Legislativo, Judicial y Ejecutivo). Sin embargo, actualmente somos testigos de una transformación paulatina en la medida en la que se cuenta con una población cada vez más informada y consciente de su realidad. Lo que ha permitido que el sistema normativo cobre mayor importancia, pues ha venido a reforzar la forma en la que se concibe el desempeño de los servidores públicos, al proporcionar medios para denunciar actos inapropiados.

Precisamente ya no es suficiente con observar si un servidor público cubre su horario completo, si proporciona un servicio con buen ánimo a los usuarios o si se comporta correctamente en el espacio en donde labora, sino además de ello, mediante la creación de un modelo de servicio público basado en resultados y en la calidad, es la vía mediante la cual se podrá también apreciar la forma en que se desempeña realmente. Lo ético dentro del servicio público pasa precisamente por la forma en que se alcanzan los objetivos de las autoridades, ya que es la mejor manera de demostrar que se actúa enteramente en beneficio del interés público. Esta vía permite crear una imagen real de la efectividad institucional del sector público en cualquiera de sus funciones.

Pero esta forma de acción, que puede traducirse mediante política pública para la construcción de un modelo ético del Estado, debe formar parte de las prioridades de gestión interna. Esto es posible a partir de la sistematización y el esfuerzo común para cumplir lo que contiene el propio marco legal.

Además de esa forma de concebir la construcción de acciones mediante políticas públicas, la puesta en marcha de mecanismos de control de evaluación se ha tornado indispensable si se planea abandonar por completo las viejas o nuevas prácticas que contaminen al servidor público. Por ello, un modelo de resultados y de calidad, se debe reforzar mediante incorporación de la vigilancia ciudadana.

Es necesario integrar a la sociedad en el control de lo público, toda vez que estos mecanismos fortalecerán la consolidación de un modelo de servicio público ético. En este sentido, cuando se habla de control, debe entenderse también, como algo que incluya la observación sobre la actuación de los altos mandos directivos. La construcción de políticas públicas de control y vigilancia debe incluir a todos los servidores públicos en toda su dimensión, ya que, por razones conocidas, son los mandos bajos quienes también pueden ser vulnerables frente a decisiones que no necesariamente compartan, pero por cuestiones de jerarquía, deben obedecer. De esta manera, hablar de políticas públicas para la construcción de un modelo ético de servicio público, requiere de la participación de todos los sectores.

Fuentes de consulta

- Blanco, Paloma (2017), “Inclusión de la categoría de género en los presupuestos públicos en el marco de la orientación al resultado. Alcances y limitaciones de su aplicación en México”, *Revista de estudios de género. La ventana*, 45 (V), Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 7-49.
- Cruz, Enrique y Cruz, Mario (2017), *Perspectivas contemporáneas de los desafíos del Estado de Derecho en el México del siglo XXI*, México, Tirant Lo Banch.
- García, Diego (2011), *El Estado de derecho y principio de legalidad*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Lentile, Jocelyne; Thivant, Eric y Roger, Alain (2016), “Le nouveau management public conduit-il à un rapprochement public-privé ? Une analyse à partir des procédures d’évaluation du personnel”, *Gestion et Management Public*, 4 (4), París, Cairn.Info, pp. 121-137.
- Instituto Aguascalentense de las Mujeres (2010), *Guía para la sensibilización en Género en la Administración Pública del Estado de Aguascalientes*, México, Instituto Aguascalentense de las Mujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres-ONU Mujeres (2015), *Presupuestos con perspectiva de género en el nivel federal y estatal en México*, México, Instituto Nacional de las Mujeres-ONU Mujeres.
- Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres) (2005), *Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- Marshall, Pablo (2010), “El Estado de Derecho como principio y su consagración en la Constitución Política”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, núm. 2, Antofagasta, pp. 185-204.
- Piron, Florence (2003), *Étique, gestion et hiérarchie dans l’administration publique québécoise. Rapport de terrain*, Québec, École nationale d’administration publique.

Reyes, Italo (2015), “Sobre la construcción de la exigencia de cuidado”, *Política criminal*, 19 (10), Talca, Centro de Estudios de Derecho Penal de la Universidad de Talca, pp. 56-91.

Wences, Isabel; Conde, Rosa y Bonilla, Adrián (2014), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, México, Flacso.

Tercera sección
EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA ESTATAL
ANTICORRUPCIÓN

Baruch F. Delgado Carbajal*

¿Cuáles son las bases convencionales y constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción?

Una fortaleza de los estados constitucionales democráticos consiste en configurar su organización reconociendo los derechos y las libertades fundamentales de las personas, así como proveyendo los mecanismos para su garantía frente al poder público (Salazar Ugarte, 2017). El Sistema Nacional Anticorrupción constituye un mecanismo que busca fortalecer el desarrollo social y económico del país, considerando que la corrupción debilita el Estado de derecho y genera desigualdad social (Fierro, 2017). Este sistema incorpora las directrices fijadas por instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, como la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1998), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE, 1999) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNODC, 2005), a la vez, permite observar las mejores prácticas internacionales en la prevención y el combate a la corrupción.

Con base en estos antecedentes y en la reforma constitucional de 1982,¹ el 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Fe-*

* Magistrado presidente, Cuarta Sección Especializada en Responsabilidades Administrativas, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, por la que se reforma y adiciona el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente, el artículo 109 y se incorporan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del servidor público.

deración (DOF) el decreto por el que se reforman los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Segob). Esta reforma además de establecer las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros aspectos, establece un nuevo régimen de responsabilidades administrativas por hechos de corrupción y la competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa en el ámbito federal y local para la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción.

Congruente con esta reforma constitucional, el 24 de abril de 2017 se reformaron los artículos 52, 61, 77, 87, 123, 129, 130, 131, 133, 134, 147 para regular de manera homogénea el Sistema Anticorrupción del Estado y Municipios. (*Gaceta del Gobierno*, 24 de abril de 2017, Decreto 202)

El 30 de mayo de 2017 se expidieron las leyes que conforman el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, entre ellas, la Ley del Sistema Anticorrupción, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Bajo este marco inicia una nueva época en el régimen administrativo disciplinario en nuestro país. (*Gaceta de Gobierno*, 30 de mayo de 2017, Decreto 207)

¿Cuál es la “ratio” de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, para imponer sanciones a los servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción?

En la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, que establece el Sistema Nacional Anticorrupción, el constituyente permanente decidió que en el nuevo régimen de responsabilidades administrativas, además de atender la política de prevención debería fortalecerse la política de sanción, creando un esquema jurisdiccional en el que se aprovecharán las capacidades materiales y formales del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como de los tribunales administrativos locales. De esta manera, se confirieron facultades al Congreso de la Unión —artículo 73 fracción XXIX-H constitucional—

para expedir la ley que instituyera al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y se estableció la obligación para que los estados constituyeran tribunales de justicia administrativa —fracción V del artículo 116 constitucional— dotados de plena autonomía, que conservaran sus facultades para conocer de controversias entre la Administración Pública y los particulares, pero además, con atribuciones para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves y a los particulares por actos vinculados con las mismas. (LXII Legislatura Cámara de Diputados, 2015)

Con lo anterior, se transita de un régimen de responsabilidades de corte inquisitivo a un sistema de corte acusatorio para la sanción de faltas administrativas graves o hechos de corrupción, confiando esa tarea a los ahora tribunales de justicia administrativa del orden federal y local, lo que representa un avance importante en la impartición de justicia en nuestro país. En efecto, por una parte, se aprovechan los recursos humanos, la infraestructura de tribunales y la experiencia jurisdiccional que se ha venido adquiriendo a través de los años en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, y por otra, se fortalece la facultad sancionadora del Estado al llevarse al ámbito jurisdiccional la potestad punitiva, tratándose de responsabilidades administrativas graves.

Al llevarse al ámbito jurisdiccional la sanción de las faltas administrativas graves se fortalece, en el trámite del procedimiento disciplinario, la observancia de los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, reserva de la ley, de igualdad, contradicción, publicidad, *non bis in idem*, el debido proceso, entre otros. Lo anterior, en beneficio de la seguridad jurídica de servidores públicos y de particulares que pudieran estar vinculados con hechos de corrupción. (Gándara Ruiz Esparza, 2017)

Una de las novedades del sistema nacional anticorrupción desde la perspectiva procesal para faltas graves, radica en el tratamiento de la admisión y el desahogo de pruebas, alegatos y resolución a cargo de los tribunales jurisdiccionales, con base en pruebas ofrecidas ante los órganos internos de control (autoridades administrativas) que conocen de la etapa de investigación. (Padilla Sanabria, 2017)

¿Cuál es la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México en el nuevo régimen de responsabilidades administrativas para servidores públicos y sobre actos de particulares?

El antecedente inmediato del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México fue el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado que surgió a la vida jurídica en la entidad en 1986; con competencia para resolver controversias de carácter administrativo y fiscal entre autoridades de la Administración Pública estatal, municipal y organismos auxiliares y particulares. (Rivera Montes de Oca, 1999)

A partir del 19 de julio de 2017, con la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEMyM, 2017) y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, se amplió la competencia del ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado para, además de seguir conociendo del juicio contencioso administrativo, intervenir en la substanciación y la decisión del procedimiento administrativo disciplinario en contra de servidores públicos tratándose de faltas administrativas graves y de particulares, vinculados con hechos de corrupción; así como fincar a los responsables el pago de indemnización y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales (artículos 1 y 13). Estas atribuciones, en el marco de los Sistemas Nacional Anticorrupción y del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios derivan de bases y principios constitucionales.

Se fortalece el marco de atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa en la entidad, que seguirá conociendo a través del denominado juicio contencioso administrativo de: *a)* controversias entre la Administración Pública estatal y municipal con los particulares; *b)* del juicio de lesividad, y *c)* sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, y con la entrada en vigor del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, a partir del 19 de julio del 2017, tiene atribuciones además para: *d)* imponer sanciones por responsabilidades administrativas graves, a servidores públicos estatales, municipales, de los órganos constitucionales autónomos, y a los particulares por

actos vinculados con faltas administrativas graves o por hechos de corrupción y, e) fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales. (Cossío Díaz, 2017)

El juicio contencioso administrativo es competencia del Tribunal de Justicia Administrativa, a través de siete Salas Regionales y tres Secciones de la Sala Superior, mientras que, de la potestad punitiva para imponer sanciones por faltas administrativas graves, conoce y resuelve por medio de dos Salas Regionales Especializadas en primera instancia y en grado de apelación por la Cuarta Sección Especializada de la Sala Superior del propio Tribunal (Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, artículo 5). (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de mayo de 2017)

Es importante señalar que se amplió la competencia de este Tribunal, considerando que ya no sólo tiene potestad jurisdiccional para conocer y decidir sobre la legalidad de actos administrativos de las autoridades administrativas del Estado y municipios, pues ahora, al constituirse con todos los atributos y las características de un órgano constitucional autónomo, ejerce la potestad punitiva disciplinaria propiamente sobre todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo, Legislativo, de los municipios, de órganos constitucionales autónomos, inclusive, del Poder Judicial por irregularidades que pudieran derivarse de la fiscalización del presupuesto estatal; atribuciones derivadas desde las bases establecidas en los artículos 109, 113 y 116 constitucionales.

¿Cuáles son las faltas administrativas graves?

Las faltas administrativas graves que tipifica la ley son aquellos actos u omisiones en los que incurren los servidores públicos que en ejercicio de la función pública o con motivo de ella obtengan un beneficio no previsto por la ley o causen un daño económico a la hacienda pública del orden federal, estatal o municipal (Padilla Sanabria, 2017). En el ámbito local, las faltas administrativas consideradas como graves se establecen en los artículos 52 al 67 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEMYM), y son:

Cuadro 1

Faltas administrativas graves

COHECHO	Exigir, aceptar, obtener o pretender obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración, en dinero, valores, bienes, donaciones, servicios, empleos y beneficios indebidos, para sí o terceros.
PECULADO	Autorizar, solicitar o realizar actos para el uso o apropiación para sí u otras personas, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
DESVÍO DE RECURSOS PÚBLICOS	Autorizar, solicitar o realizar actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN	Adquirir para sí o para otra persona, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, mejorar sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.
ABUSO DE FUNCIONES	Ejercer atribuciones que no tenga conferidas o valerse de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí u otras personas, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.
ACTUACIÓN BAJO CONFLICTO DE INTERESES	Intervenir por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal.
CONTRATACIÓN INDEBIDA	Autorizar cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos.
ENRIQUECIMIENTO OCULTO U OCULTAMIENTO DE CONFLICTO DE INTERESES	Faltar a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, con fin de ocultar el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés.

TRÁFICO DE INFLUENCIAS	Utilizar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para otra persona.
ENCUBRIMIENTO	Cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.
DESACATO	Tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna oportunamente, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio.
OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA	Los responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas cuando: I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves cuando sean graves. II. No inicien el procedimiento correspondiente. III. Revelen la identidad de un denunciante.
HOSTIGAMIENTO	Realizar en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual no consentidos por la persona requerida, y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el servicio público.
ACOSO SEXUAL	Asediar reiteradamente a un servidor público, con fines de lujuria, aprovechándose de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente, para el servidor público.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

¿Cuáles son los actos vinculados con faltas administrativas graves por los que se puede sancionar a los particulares?

El régimen de responsabilidades administrativas es un sistema normativo e institucional que regula los actos o las omisiones que configuran faltas administrativas por la actuación irregular de los servidores públicos. A partir de la reforma constitucional del 27 de

mayo de 2015 que establece el Sistema Nacional Anticorrupción se regulan, además, los actos o las omisiones contrarios a derecho en los que incurran los particulares, personas físicas o jurídico-colectivas, cuando se vinculen con faltas administrativas graves o hechos de corrupción. (Fierro, 2017)

La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado México y Municipios establece los siguientes actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios artículos 68 al 76):

Cuadro 2
Actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves

SOBORNO	Prometer, ofrecer o entregar cualquier beneficio indebido a uno o varios servidores públicos, a cambio de que realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o abusen de su influencia para obtener un beneficio, con independencia de la aceptación o recepción de beneficio o del resultado obtenido.
PARTICIPACIÓN ILÍCITA EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	Realizar actos u omisiones tendentes a participar en procedimientos administrativos federales, estatales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentre impedido o inhabilitado para ello. Intervenir en estos procedimientos en nombre propio, pero en interés de otras personas impedidas o inhabilitadas.
TRÁFICO DE INFLUENCIAS PARA INDUCIR A LA AUTORIDAD	Usar su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor público o del resultado obtenido.
UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN FALSA	Presentar documentación o información falsa o alterada, o simular el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o perjudicar a persona alguna.
OBSTRUCCIÓN DE FACULTADES DE INVESTIGACIÓN	Quien teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutivas, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio.

COLUSIÓN	Ejecutar con uno o más particulares, en materia de contrataciones públicas de carácter federal, estatal o municipal, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos. Acordar o celebrar contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, para obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos. Las faltas referidas en el presente artículo resultan aplicables respecto de transacciones comerciales internacionales.
USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS	Realizar actos a través de los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a dichos recursos. Omitir la rendición de cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.
CONTRATACIÓN INDEBIDA DE EXSERVIDORES PÚBLICOS	Contratar a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. También será sancionado el exservidor público contratado en términos de la propia ley.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios artículos 68 al 76.

Además, la nueva ley establece un capítulo específico para sancionar las conductas de particulares cuando poseen una cualidad determinada en la norma, es decir, particulares que se encuentren en situación especial. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios: artículo 77)

¿Cuáles son las sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos y a los particulares, por faltas administrativas graves?

La sanción es el castigo infligido por el Estado a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, que podrá consistir en amonestaciones, la privación de bienes o derechos, o en la imposición de una obligación como el pago de multas o indemnizaciones. (Cordero Quinzacara, 2013)

Todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión debe observar un catálogo de principios, directrices y obligaciones contenidas en las leyes que regulan su actuación y debe abstenerse de realizar actos u omisiones descritos como faltas administrativas que, de actualizarse, prevén la imposición de sanciones administrativas.

La Ley de Responsabilidades en la entidad establece que las sanciones a los servidores públicos por la comisión de faltas administrativas graves serán:

I. Suspensión del empleo, cargo o comisión, sin goce de sueldo por un periodo no menor de treinta ni mayor a noventa días naturales; II. Destitución del empleo, cargo o comisión; III. Sanción económica, fijada de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos, misma que no podrá ser menor o igual al monto de dichos beneficios y podrá alcanzar hasta dos tantos de los mismos; IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo no menor de un año ni mayor a diez si el monto de la afectación no excede de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, y por un periodo no menor a diez años ni mayor a veinte si el monto excede de doscientas veces el valor diario referido; cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación; V. El pago de una indemnización cuando se hayan provocado daños y perjuicios a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos, en este caso, el servidor público estará obligado por sí o por quienes hayan compartido esa responsabilidad a reparar la totalidad de los daños provocados. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículos 82 y 83)

El Tribunal podrá imponer al infractor una o más de las sanciones señaladas siempre que sean compatibles entre ellas y en atención a la gravedad de la falta.²

² Para la imposición de las sanciones referidas, se deberán considerar los elementos precisados en el artículo 84 de la ley en la materia.

La misma ley establece las sanciones por faltas de particulares³ ante la comisión de actos vinculados con faltas administrativas graves y faltas de particulares en situación especial, cuando se trate de personas físicas consistirán en: I. Sanción económica, en la que se impondrán de uno hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización; II. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo no menor de tres meses ni mayor de ocho años; y III. Indemnización resarcitoria por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos.

Ahora bien, tratándose de personas jurídicas-colectivas⁴ se impondrán:

I. Sanción económica de uno hasta dos tantos de los beneficios obtenidos; en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización; II. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años; III. Suspensión de actividades por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, misma que consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en la ley; IV. Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de la persona jurídica-colectiva para el cumplimiento del fin por el que fue creada y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en la ley;⁵ y V. Indemnización resar-

³ Para su imposición, se deberán considerar los elementos precisados en el artículo 86 de la ley en la materia.

⁴ Para la imposición de sanciones a personas jurídicas-colectivas deberá estarse a lo previsto por los artículos 25 y 26 de la ley en la materia.

⁵ Las sanciones previstas en los numerales III y IV serán procedentes cuando la persona jurídica-colectiva obtenga un beneficio económico, y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en

ditoria por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos.

El Tribunal podrá imponer al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo con la gravedad de las faltas de particulares. Tratándose de personas jurídicas-colectivas se podrán considerar las atenuantes y agravantes precisadas por la ley en la materia.⁶

El fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público; además, con independencia de la responsabilidad a la que estén sujetas las personas físicas que actúen a nombre o en representación de una persona jurídica-colectiva o en beneficio de ella, las personas jurídicas-colectivas serán sancionadas por la comisión de faltas de particulares.

Un aspecto novedoso es que las sanciones, tratándose de faltas administrativas graves y faltas de particulares, serán impuestas por el Tribunal de Justicia Administrativa a través de sus áreas especializadas y no por las propias autoridades administrativas, privilegiando la aplicación de los principios de imparcialidad, objetividad y legalidad. (Fierro, 2017)

Para efectos de configurar la conducta en estos tipos administrativos, el beneficio puede obtenerse por el cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o terceros con quien el particular en situación especial tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o con socios o sociedades de las que el particular en situación especial o las personas antes referidas formen parte.⁷

aquellos casos que se advierte que dicha persona jurídica-colectiva es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

⁶ Artículo 85, párrafos quinto y sexto de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

⁷ Se advierte que algunas de las acciones o las omisiones descritas como tipos administrativos coinciden con tipos que se describen en la ley penal como delitos; ha sido voluntad expresa del constituyente permitir la aplicación de sanciones de distinta naturaleza por la misma conducta (párrafo segundo, fracción IV del artículo 109 constitucional). *La concurrencia de normas sancionadoras de un mismo*

Cuadro 3
Particulares en situación especial

PARTICULARES EN SITUACIÓN ESPECIAL	PODRÁN SER SANCIONADOS CUANDO INCURRAN EN:	FALTAS
1. Candidatos a cargos de elección popular	<ul style="list-style-type: none"> • Soborno • Participación ilícita en procedimientos administrativos 	Exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 53* de la LRAEMyM, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro, en caso de obtener el carácter de servidor público.
2. Miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico de influencias para inducir a la autoridad • Utilización de información falsa • Obstrucción de facultades de investigación • Colusión • Uso indebido de recursos públicos 	
3. Líderes de sindicatos del sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación indebida de exservidores públicos. 	
4. Directivos y empleados de sindicatos		

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

*Los beneficios a los que se refiere el artículo en cita consisten en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, incluso a través de enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado, donaciones, servicios, empleos y demás beneficios indebidos.

hecho significa que éste es sancionado por dos fundamentos o causas distintas, lo que se conecta, en último extremo, con el bien protegido, ya que para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido distinto. (Las cursivas son mías)

¿Qué debemos entender por Derecho Administrativo Sancionador?

El *Derecho Administrativo Sancionador*, como el Derecho Penal, son manifestaciones de la potestad punitiva del estado, que se traduce en la facultad que tiene de imponer una pena o sanción ante la comisión de ilícitos. Ambos son instrumentos de control social y tienen cualidades compartidas, al reaccionar a la infracción o al quebrantamiento de una norma mediante una sanción, a través de un debido proceso. (Muñoz Conde y García Arán, 2002)

También se concibe como una rama del derecho administrativo que estudia la potestad que tiene la administración para castigar o sancionar conductas ilícitas o antijurídicas de servidores públicos cuando afectan, lesionan o impiden la consecución de los fines públicos.

Como parte del Derecho Administrativo Sancionador encontramos el *derecho disciplinario*, que se define como el conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas, contenidas en diversas leyes y normas, las cuales regulan las actividades de los servidores públicos con la finalidad de garantizar el ejercicio adecuado de la función pública, a través de los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia de mérito; estableciendo mecanismos disciplinarios, garantías y procedimientos para aquellos que las violen. (Gándara Ruiz Esparza, 2017)

El fundamento constitucional del *derecho disciplinario* lo encontramos en el Título Cuarto, específicamente en los artículos 108 y 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con hechos de corrupción.

La Ley de Responsabilidades Administrativas de Estado de México y Municipios regula en la entidad el régimen disciplinario administrativo; ley de orden público y de observancia general que tiene por objeto distribuir y establecer la competencia de las autoridades para determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos o las omisiones en las que éstos incurran y las que correspondan a los

particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Como consecuencia de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, que establece el Sistema Nacional Anticorrupción, el nuevo régimen disciplinario administrativo busca fortalecer la potestad punitiva del Estado, al establecer un catálogo específico de faltas graves o hechos de corrupción, sancionar no sólo a los servidores públicos, sino además a los particulares vinculados con hechos de corrupción, sean personas físicas o jurídico-colectivas, así como a particulares en situación especial (candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, líderes de sindicatos del sector público como de sus directivos y empleados). Un aspecto que fortalece el debido proceso es la competencia conferida a los tribunales de justicia administrativa para que, por conducto de salas especializadas, impongan sanciones por faltas administrativas graves, tribunales jurisdiccionales que además se configuran como órganos constitucionales autónomos, al establecerse su creación y competencia desde la norma constitucional, no depender de ninguno de los poderes públicos, contar con presupuesto propio, así como gozar de independencia y autonomía plena para dictar sus resoluciones, establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos contra sus resoluciones.

¿Cuáles son los principios que deben observarse en el procedimiento de responsabilidad administrativa?

a) Legalidad. Limita la potestad sancionadora del Estado para que sólo se ejerza cuando haya una norma con rango de ley que la establezca (*nullum crimen nulla poena sine lege*). Es una garantía de orden material y alcance absoluto que se refiere a la seguridad jurídica; en ámbitos restrictivos de los derechos y libertades de las personas, exige la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes. (Chávez Sánchez, 2017)

b) Presunción de inocencia. Es una garantía de seguridad jurídica. En el procedimiento disciplinario administrativo a *contrario sensu*, no se podrá presumir la culpabilidad. El Estado tiene la carga de la

prueba para acreditar la responsabilidad administrativa del servidor público o particular sujeto a procedimiento administrativo. Constituye la base del principio de duda razonable denominado *in dubio pro reo*, que significa que se deberá resolver la situación en favor del presunto responsable cuando no exista contundencia en la acreditación de las irregularidades y la conducta desplegada. Esta garantía es la base de todo el sistema acusatorio y presupone que en el derecho disciplinario toda determinación sancionatoria debe estar sustentada en las pruebas que soporten la infracción cometida. (Fierro, 2017)

c) Imparcialidad. Impone el deber a la autoridad disciplinaria para actuar sin prejuicios o tratos diferenciados, sin incurrir en alguna discriminación o preferencia en razón de simpatías o antipatías con las partes; el deber para actuar con absoluto respeto a los intereses legítimos y derechos subjetivos de los administrados en la búsqueda de la verdad material. (Gándara Ruiz Esparza, 2017)

d) Objetividad. El juzgador debe tomar la decisión atendiendo a los elementos probatorios, indicios y evidencias del hecho; la autoridad tiene la obligación de integrar y agotar el examen de todas las hipótesis del caso, tanto para la acusación como para la defensa. La decisión debe ajustarse y ser congruente con las pruebas y el derecho vigente.

e) Congruencia. Es la relación lógica entre la resolución y las pretensiones de las partes. En el ejercicio de la potestad sancionadora de manera coherente y razonada se debe decidir entre la naturaleza y gravedad de la sanción en correspondencia a la infracción cometida. La sanción debe ser proporcional o congruente con la magnitud de la falta y con las circunstancias personales y externas al servidor público o particular considerado presunto responsable. (Gándara Ruiz Esparza, 2017)

f) Exhaustividad. Implica el estudio y examen de todos los argumentos y contrargumentos vertidos por las partes durante el procedimiento, de cada uno de los medios de prueba allegados por las partes y aquellos que hubiere establecido la autoridad para determinar la verdad material y resolver, atendiendo tanto a los requisitos de forma como a las cuestiones de fondo.

g) Verdad material. Consiste en la facultad de las autoridades resolutoras para ordenar diligencias para mejor proveer a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos, la cual será ejercida racionalmente, de manera fundada y motivada, en los casos en que considere que requiere mayores elementos de convicción que le permitan resolver la *litis* sometida a su potestad. (SCJN, 2014)

h) Respeto a los derechos humanos. Todas las autoridades que intervengan en la substanciación del procedimiento disciplinario sancionador deberán respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas vinculadas al mismo, y observar los principios de interpretación conforme y propersona. (CPEUM, artículo 1, párrafo tercero)

¿Cuáles son las etapas del procedimiento administrativo disciplinario tratándose de faltas administrativas graves?

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la investigación y substanciación de los actos o las omisiones que constituyen faltas administrativas graves de servidores públicos y de particulares vinculados con ellas, corresponderá a la Auditoría Superior de la Federación y a los órganos internos de control, así como a sus homólogos en las entidades federativas, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente (CPEUM, 2017: artículo 109). Una de las garantías de seguridad jurídica del servidor público es el procedimiento administrativo que impone a la autoridad un cauce legal como requisito para la validez de un acto administrativo. (Botassi y Oroz, 2011)

Etapas procedimentales

La etapa de investigación. Es propiamente la etapa de información previa del procedimiento disciplinario, la cual podrá iniciar de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías internas o externas (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 95); será competencia de la autoridad investigadora, que es la autoridad de la Secretaría de la Contraloría, de los órganos internos de control, del Órgano Superior de Fiscalización y de las unidades de responsabilidades de las empresas de participación es-

tatal o municipal, que tienen a su cargo la investigación de las faltas administrativas (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 3); la ley les confiere amplias facultades para tener acceso a toda la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo la que tiene el carácter de reservada o confidencial. y cuentan con facultades para solicitar la información o la documentación que requieran a cualquier persona física o jurídica colectiva. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 99)

Cuando considere que se actualiza una falta administrativa, procederá a determinar su calificación como grave o no grave; definida la conducta como grave, se incluirá en el informe de presunta responsabilidad administrativa y se presentará ante la autoridad substanciadora. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 104)

La etapa de substanciación. Con esta etapa inicia formalmente el procedimiento administrativo disciplinario y se actualiza cuando la autoridad substanciadora admite el informe de presunta responsabilidad administrativa; se constituye por todos los actos procesales que realiza la propia autoridad substanciadora adscrita al órgano interno de control, desde la admisión del IPRA, emplazamiento, contestación del IPRA y recepción de pruebas, hasta la conclusión de la audiencia inicial con la remisión del expediente al Tribunal de Justicia Administrativa. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 3)

La admisión, preparación y desahogo de pruebas ofrecidas por las partes, en su caso, el desahogo de pruebas para proveer mejor la recepción de alegatos y cierre de instrucción, corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa.

La etapa de resolución. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal de oficio declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la que deberá dictarse por la Sala Regional Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa, en un plazo no mayor a 30 días hábiles, que podrá ampliarse por un término igual cuando la complejidad del

caso lo requiera. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 195)

La etapa impugnativa. En contra de la resolución definitiva que determine o no la existencia de responsabilidad administrativa grave o faltas de particulares, emitida en primera instancia por el Tribunal de Justicia Administrativa; los responsables, las autoridades investigadoras o los terceros podrán interponer el recurso de apelación que será competencia de la Cuarta Sección Especializada de la Sala Superior del propio Tribunal. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 201)

La resolución que dicte en segunda instancia el Tribunal constituye sentencia ejecutoria; cuando los servidores públicos o particulares consideren que esta sentencia viola sus derechos fundamentales podrán combatirla vía amparo directo.

La etapa de ejecución. Cuando se determine por el Tribunal la suspensión, destitución o inhabilitación de un servidor público, se notificará al superior jerárquico respectivo y a la Secretaría de la Contraloría para que den cumplimiento a la sentencia; cuando se determine una indemnización resarcitoria o sanción económica, se dará vista a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, para que proceda a su cumplimiento y ejecución (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 82); tratándose de sentencias sobre faltas de particulares, en su caso se harán las publicaciones respectivas e inscripciones en los registros públicos que correspondan. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 85)

¿Cuáles son los medios de impugnación en el procedimiento de responsabilidad administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México?

Los medios de impugnación tienen como finalidad la obtención de un nuevo estudio sobre una resolución, que el recurrente estima no apegada a derecho en el fondo o en la forma, o que considera errónea en cuanto a la fijación de los hechos o la valoración de pruebas. (Alcalá Zamora y Castillo y Levene, 1945, citados en Ovalle, 1977)

El marco convencional precisa como garantías judiciales todos aquellos derechos que tienen como finalidad proteger a la persona cuando se encuentra sometida a un procedimiento legal, y resalta el derecho a recurrir el fallo ante un tribunal superior, como garantía mínima del debido proceso (Villavicencio Macías, 2016), lo que se traduce como el derecho humano a una doble instancia. (OEA, 1969)

En la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios se cumple con el derecho a la doble instancia en el procedimiento disciplinario administrativo al normar la impugnación de acuerdos o resoluciones intraprocesales, así como las definitivas, aun cuando se advierten algunas imprecisiones y lagunas en su regulación.

El **recurso de apelación** (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 201) es de tipo vertical, que tienen a su alcance los señalados como responsables, la autoridad investigadora y terceros interesados. Es un medio de defensa para combatir la resolución que imponga sanciones por faltas administrativas graves o faltas de particulares, así como la que determine la no existencia de responsabilidad administrativa. Debe promoverse en el plazo de quince días hábiles y tiene como efecto revocar, modificar, confirmar o decretar el sobreseimiento del procedimiento. Se promoverá ante la Sala Regional Especializada que emitió la resolución y será resuelto por la Cuarta Sección Especializada de la Sala Superior del propio Tribunal.

El **recurso de revocación** (LRAEMyM, artículo 196) de carácter horizontal, contra resoluciones definitivas de la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, que determinen la responsabilidad por faltas administrativas no graves, recurso que se estima es de carácter optativo. El servidor público puede combatir esa resolución directamente vía juicio administrativo.

El de **inconformidad** (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 106), del que conocerá la sala regional del tribunal contra resoluciones de la autoridad investigadora por la calificación de faltas como no graves; así como, en contra de los acuerdos de la autoridad substanciadora que resuel-

van la abstención para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa; o contra las determinaciones de la autoridad resolutoria por la no imposición de sanciones. Se interpone por la autoridad investigadora o el denunciante ante la autoridad que emitió el acuerdo o resolución en un plazo de cinco días hábiles.

El de **reclamación** (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 199), es de carácter horizontal, contra actos intraprocesales, contra acuerdos que admitan, desechen o tengan por no presentado el informe de presunta responsabilidad administrativa, su contestación, las pruebas ofrecidas, la intervención de terceros o decreten o nieguen el sobreseimiento antes del cierre de instrucción.⁸

Fuentes de consulta

Botassi, Carlos y Oroz, Miguel (2011), *Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, Platense.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2013), “Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena”, *Revista de derecho*, 1 (20), Coquimbo, Pontificia Universidad Católica del Norte, pp. 79-103.

Chávez Sánchez, José Gerardo (2017), *Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, México, Flores.

Cossío Díaz, José Ramón (coord.) (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada I*, México, Tirant lo Blanch.

_____ (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada III*, México, Tirant lo Blanch.

Fierro, Ana Elena (2017), *Responsabilidad de los servidores públicos: del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica.

Gándara Ruiz Esparza, Alberto (2017), *Derecho disciplinario mexicano: nuevo sistema nacional anticorrupción*, México, Porrúa.

⁸ Se considera que este recurso debe ser de carácter vertical para fortalecer el debido proceso.

Ovalle Favela, José (1977), “Los medios de impugnación en el Código Procesal Civil del Distrito Federal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 105-106, México, Univesidad Nacional Autónoma de México, pp. 299-324.

Padilla Sanabria, Lizbeth (2017), *El derecho administrativo sancionador en el sistema nacional anticorrupción*, México, Flores Editor.

Rivera Montes de Oca, Luis (1999), “La justicia administrativa en el Estado de México”, Simposio sobre Administración Pública y Justicia Administrativa, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, [en línea] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2301/17.pdf>, junio de 2018.

Salazar Ugarte, Pedro (2017), *El Poder Ejecutivo en la constitución mexicana: del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica.

Villavicencio Macías, Juan Carlos (2016), *Las garantías judiciales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Instrumentos internacionales

OCDE (Organización para la cooperación y el Desarrollo Económicos) (1999), Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

OEА (Organización de los Estados Americanos) (1998), Convención Interamericana contra la Corrupción.

_____ (1969), Convención Americana sobre Derechos Humanos.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito) (2005), Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Legislación

Gaceta del Gobierno del Estado de México (30 de mayo de 2017), Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, última reforma 7 de septiembre de 2017.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (30 de mayo de 2017) Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, última reforma 7 de septiembre de 2017.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (diciembre de 2014), FASCULTAD DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA PRACTICAR DILIGENCIAS PARA LOGRAR EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD MATERIAL. PROCEDE SU EJERCICIO PARA ORDENAR EL DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL MÉDICA PARA ACREDITAR LA ENFERMEDAD QUE INHABILITA AL HIJO DEL PENSIONADO RESPECTO DEL QUE SE DEMANDÓ EL OTORGAMIENTO DE ASIGNACIONES FAMILIARES, AUN CUANDO NO SE HAYA OFRECIDO MEDIO PROBATORIO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, (aplicación de la jurisprudencia, 2A./J. 94/2008), Tesis: VI.2o.T.7 L (10a.), libro 13, tomo I, p. 820.

Decretos

Segob (Secretaría de Gobernación) (2015), 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, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, agosto de 2018.

(1982), Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto, que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982, agosto de 2018.

Decreto número 202 por el que se reforman los artículos 52 en su segundo párrafo, 61 en sus fracciones XV, XVII, XVIII, XXI, XXXII en su segundo y tercer párrafo, XXXIII, XXXIV, XXXV y LIV, 77 en sus fracciones XII, XIII, XV y XIX, la denominación de la sección cuarta del capítulo tercero del título cuarto, 87, 123, 129 en su pá-

rrafo séptimo, la denominación del título séptimo, 130, 131, 133, 134, 147 primer párrafo. Se adicionan las fracciones VII al artículo 51, el párrafo tercero recorriéndose el actual tercero para ser cuarto del artículo 52, XV bis, un tercer párrafo a la fracción XXXII recorriéndose los subsecuentes párrafos, LV y LVI al artículo 61, un segundo párrafo al artículo 106, el artículo 130 bis, un segundo párrafo al artículo 139 bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 24 de abril de 2017, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/abr243.pdf>, agosto de 2018.

Decreto número 207 por el que se expide la Ley del Sistema anticorrupción del Estado de México y Municipios, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y se reforman diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y del Código Penal del Estado de México, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de mayo de 2017, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/may303.pdf>, agosto de 2018.

Cuarta sección DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

José David Arroyo Estrada*

¿Qué es la rendición de cuentas desde el aspecto constitucional?

El antecedente más conspicuo de la rendición de cuentas es de 1453, cuando las Cortes españolas crearon el Tribunal Mayor de Cuentas, con el fin de vigilar la administración de la hacienda real. En 1510 desapareció el Tribunal Mayor de Cuentas y en su lugar se creó el Consejo de Hacienda, el cual se encargaba de la fiscalización de las cuentas hacendarias. Durante el periodo del conquistador Hernán Cortés se dio atención a lo relacionado con la recaudación y guarda de los quintos reales, elaborando al respecto, el Libro Común del Largo Universal de Hacienda Real. En 1524, el reino de España decidió establecer el Tribunal de Cuentas para vigilar la administración de los ingresos que llevaba a cabo Hernán Cortés. (Manjarrez Rivera, 2003: 138)

Con la *Constitución de Cádiz*, del 19 de marzo de 1812, la rendición de cuentas no era ya un asunto exclusivo de la rama ejecutiva y administrativa del Estado, sino que se reconoció que las Diputaciones Provinciales, de acuerdo con el *Capítulo II. Del gobierno político de las provincias y de diputaciones provinciales*, establece en el artículo 335 que tienen facultades para “Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con

* Secretario del Colegio de Licenciados en Administración del Estado de México. Investigador de tiempo completo en la Universidad de Ixtlahuaca CUI, A. C. Doctor en Educación por la Universidad de Ixtlahuaca CUI, A. C. Maestro en Administración en Sistemas de Salud por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México.

su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos”. (Segob, 2010: 73)

El 9 de noviembre de 1839, el Supremo Poder Conservador estableció que corresponde al Congreso Nacional examinar la cuenta general de inversión y el 12 de marzo de 1840 se expidió el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor. El 12 de junio de 1843 se sancionaron las Bases de Organización Política y se ratificó así la participación del Congreso en la vigilancia sobre los gastos de la cuenta general, y la Cámara de Diputados se encargó de vigilar, por medio de la Comisión Inspector, el desempeño de la Contaduría de Hacienda. El 26 de noviembre de 1853, Antonio López de Santa Anna restableció el Tribunal de Cuentas; en su seno quedó adscrita la Contaduría Mayor de Hacienda. El Tribunal fue diluido el 10 de octubre de 1855. (Manjarrez Rivera, 2003: 144-145)

En el México moderno, la Constitución Política de 1917 estipuló que el Congreso federal tiene facultades para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, lo cual se formalizó hasta el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, mediante un decreto que se publicó el 13 de febrero de 1937. Entre las facultades que debía cumplir la Contaduría destacan: revisión y glosa, fiscalización y finiquitos. (Manjarrez Rivera, 2003: 151)

En diciembre de 1977 se determinó, mediante decreto, que la Contaduría Mayor de Hacienda tenía a su cargo la revisión de la cuenta pública para conocer los resultados de la gestión financiera. El 29 de diciembre de 1978 se consolidó la Contaduría Mayor de Hacienda al publicarse su Ley Orgánica, a través de la cual se le reconoció su carácter técnico de la Cámara de Diputados, a cargo de las cuentas del Gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal. En este sentido, desarrollaba tareas de verificación, fiscalización, revisión y comprobación a través de auditorías directas, indirectas, vistas e inspecciones y revisión de estados financieros. Y en el artículo 3 de la Ley se reconocen sus tareas de contraloría. (Manjarrez Rivera, 2003: 154-155)

El 30 de julio de 1999 se modificaron los artículos constitucionales 73, 74, 78 y 79, para crear la Entidad de Fiscalización Superior de la

Federación y el 30 de diciembre entró en vigor su ley reglamentaria denominada Ley de Fiscalización Superior de la Federación. El 29 de diciembre de 2000 se creó la Auditoría Superior de la Federación, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda, así como la vigencia de la *Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización de la Federación* del 29 de mayo del 2009. (Manjarrez Rivera, 2003: 155-162)

Actualmente, los sistemas de controles democráticos a nivel del régimen político dan paso al diseño del Sistema Nacional Anticorrupción, formalizado el 27 de mayo de 2015, con importantes reformas a la Constitución Política del país. La Auditoría Superior de la Federación es parte medular del propio Sistema, con fundamento en el artículo 79 constitucional, que amplía y precisa las tareas de rendición de cuentas y fiscalización en condición de órgano que tiene autonomía técnica y de gestión, con apoyo en los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, para vigilar mejor el uso de los recursos federales que administran y ejercen los estados, municipios, la Ciudad de México (antes Distrito Federal) y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.

Asimismo, también se promulgan la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015 y el nuevo *status* institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. No menos importante en la lógica del poder, es la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, del 12 de agosto de 2015, la cual formaliza tipos de control y vigilancia con base en instrumentos de fiscalización y revisión de cuentas; el endeudamiento no siempre es justificado en esos ámbitos de gobierno.

¿Cómo se define la rendición de cuentas en el Estado de México?

La Administración Pública y la ciencia política consideran como rendición de cuentas al proceso en el que los ciudadanos vigilan y evalúan el actuar responsable de los servidores públicos por medio de mecanismos como la transparencia y la fiscalización. Para evitar el abuso de poder, existe la posibilidad de castigar resultados

no deseados a través de órganos o tribunales especializados del gobierno, el voto de la ciudadanía y la opinión pública. Actualmente, es considerado un mecanismo necesario para el funcionamiento de la democracia y el combate a la corrupción. (Secretaría de la Función Pública, 2018)

Cabe resaltar que la ética¹ aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y las actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La ética de la función pública es una disciplina que dispone los preceptos de un buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía; es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público; así como un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la Administración Pública mediante el fomento de la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

¿Qué es el sistema de gestión en la rendición de cuentas?

La gestión pública para el desarrollo territorial contempla un conjunto de procesos articulados, entre ellos, la planeación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación; así como la rendición de cuentas; en cualquiera de estos procesos es válido hacer rendición de cuentas para informar a la ciudadanía sobre cómo avanza el cumplimiento del Plan de Desarrollo.

Un sistema de gestión está basado en normas que permiten controlar distintas facetas en una organización con el fin de mejorar procedimientos en la rendición de cuentas y poder ser más eficaces.

¹ La *ética* es la disciplina del conocimiento que tiene por objeto el estudio de los caracteres, los hábitos, las costumbres y las actitudes del ser humano, las cuales se clasifican como buenas (honestidad, veracidad, prudencia) o malas (codicia, mentira, injusticia), debidas o indebidas, convenientes o nocivas para el ser humano, enseñando cuáles son aquellas acciones dignas de imitar. Cuando la ética es aplicada y puesta en práctica en el ámbito público se denomina *ética pública* o *ética para la política y la Administración Pública*. (Diego Bautista, 2011: 11-13)

La Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México (DOF, 2017) establece orden público e interés general, de observancia obligatoria y tiene por objeto regular, dentro del nuevo marco jurídico del Sistema Anticorrupción, la ejecución de auditoría, control interno y otras intervenciones, a fin de prevenir, supervisar y evaluar la actuación de las personas servidoras públicas, de los proveedores, los prestadores de servicios, los arrendadores, los supervisores externos, los concesionarios, los permisionarios, los contratistas, las personas físicas o morales y los particulares vinculados con las acciones que lleven a cabo las unidades responsables del gasto, respecto al ejercicio de los recursos financieros, materiales, tecnológicos y capital humano asignados para cada ejercicio presupuestal, así como el cumplimiento de los objetivos, las actividades institucionales, los planes, los programas, las metas y cualquier otro acto o gestión que realicen en las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades paraestatales de la Administración Pública.

¿Qué importancia y efectos tiene en la sociedad la rendición de cuentas?

Actualmente se suscitan cambios a nivel internacional en el ámbito de los avances tecnológicos, los cuales nos permiten estar intercomunicados, pues al tener la posibilidad de estar más y mejor informados concede a la sociedad la posibilidad de demandar una atención de calidad y calidez por parte de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política y de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, en distintos países, la satisfacción de estas demandas no se ha cumplido, entre otras causas, porque en algunas instituciones públicas existen una serie de antivalores que impiden llevar a cabo, con eficiencia, su funcionamiento y operación.

Esta situación ha generado que las demandas sociales hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que las tareas de los representantes públicos sean lentas, ineficaces e ineficientes. Aunado a esta situación han salido a la luz pública escándalos de corrupción que han desacreditado, tanto al personal público como a la imagen de las instituciones públicas, lo cual propicia que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

Los actuales instrumentos de control de los servidores públicos (leyes, reglamentos, reportes técnicos, etc.) no bastan para detener la corrupción, ya que dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, esto es, su educación, sus valores, lo que da fundamento a sus convicciones. Por lo que es de fundamental importancia generar conciencia entre los servidores públicos con el fin de que su actuar se apegue a la voluntad de servicio y, principalmente, a los valores éticos.

La eficacia de las instituciones públicas no sólo depende de contar con los recursos financieros y tecnológicos. La mayor parte del éxito de las políticas públicas depende en buena medida de la participación de diversos actores sociales, políticos y económicos en las tareas de gobierno.

Los mejores instrumentos para que la sociedad crea y confíe en las instituciones son la transparencia y la rendición de cuentas. Es a través de estos principios como la ciudadanía podrá estar enterada del buen uso de los recursos públicos y podrán exigir los resultados prometidos. (Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023: 271-274)

Fortalecer la confianza de la población mexiquense a través de herramientas tecnológicas y sistemas de información que impulsen la transparencia y la rendición de cuentas, además de fomentar acciones de profesionalización permanente, permitirá garantizar que se cuente con servidores públicos mejor preparados, quienes podrán ser seleccionados por medio de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos, en apoyo a las dependencias y a los organismos auxiliares de la Administración Pública del Estado de México, así como de sus municipios.

Asimismo, alinear los procedimientos de control y evaluación con los autorizados por el Sistema Nacional de Fiscalización, cuyo propósito es transparentar los recursos ejercidos del gasto público, permite coordinar acciones con los entes externos de fiscalización, promover la atención oportuna de las observaciones y las recomendaciones que deriven de auditorías, incrementar la participación de observadores sociales y hacer más eficientes los mecanismos de ren-

dición de cuentas para la sociedad (Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023: 271-274).

La sociedad mexicana tiene un profundo arraigo de valores éticos y morales; es una sociedad trabajadora y esforzada, pues según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) somos el pueblo más trabajador entre los miembros de ésta, laboramos en promedio casi 10 horas al día (595 minutos) en tanto que los alemanes son los que menos trabajan —siete horas diarias— pero son los que más valor crean.

El pasado 20 de septiembre, México firmó, junto con Estados Unidos, Brasil, Noruega, el Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia y Filipinas, la Alianza para el Gobierno Abierto con el fin de promover la transparencia y combatir la corrupción. Las naciones firmantes deben presentar un plan de acción con compromisos a desarrollar en 2012. México asumirá cuatro compromisos: aumentar la integridad pública, hacer eficiente el manejo de recursos públicos, incrementar la rendición de cuentas y mejorar los servicios públicos (Gobierno abierto, s/f).

¿Qué es la transparencia y la rendición de cuentas?

El Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, como resultado de la vinculación de los esfuerzos institucionales y la cooperación intersectorial, tendrán la misión de coordinar y evaluar el cumplimiento de las acciones para prevenir, detectar, controlar, sancionar, disuadir y combatir la corrupción.

La transparencia y la rendición de cuentas fungirán como medio para recobrar la confianza ciudadana en los organismos públicos. La prevención de los actos de corrupción, su oportuna detección y la ejemplar sanción a estas faltas administrativas serán parte esencial del diseño y la implementación de la política anticorrupción de la entidad.

La transparencia y la rendición de cuentas nos permitirán contribuir al fortalecimiento del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, en coordinación con todas las instancias de gobierno,

fomentar la cultura de la denuncia ciudadana, impulsar el uso de tecnologías que permitan alertar y castigar cualquier acto de corrupción. Dichas acciones habrán de ser coordinadas e instrumentadas a través de programas y procedimientos que tendrán como eje la Política Estatal en la materia. (Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023: 280-281)

Pedir que rindan cuentas es cosa fácil; diseñar y operar una política pública con ese propósito es mucho más difícil. Sabemos que rendir cuentas significa literalmente entregar o dar cuentas ante alguien, de ahí que rendir cuentas sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en la que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. La verdadera rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende a la vez de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático. Por eso, conviene advertir que la rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia.

Se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo; así un régimen transparente es, uno en el que no hay obstáculos para ver y saber, uno en el que cualquier persona puede observar qué decisiones está tomando el gobierno, qué recursos está empleando, cómo está usando los medios que tiene a su alcance y qué resultados está obteniendo. Sin embargo, la auténtica rendición de cuentas es algo más que la transparencia, es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir.

Asimismo, es también un ejercicio de información pública; un medio a través del cual los gobiernos informan al público de sus actividades, de los recursos que han ejercido y de los resultados que han obtenido. La rendición de cuentas en México está apenas en sus primeros momentos de formación. Las reformas constitucionales

recién promulgadas obligan a completar la tarea legislativa y a buscar la implementación más rápida, coherente y viable de una política pública articulada con ese propósito. El cimiento constitucional recién concluido es ya un buen punto de arranque, pero las tareas legislativas pendientes y los desafíos organizacionales son muchos y muy variados. Incluyen a los tres poderes, a los tres ámbitos de gobierno y a todas las autoridades públicas. De modo que todavía estamos lejos, muy lejos, de rendir cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes en México.

Transparencia en el ámbito gubernamental se refiere a la existencia de sistemas que producen información confiable sobre las funciones, las estructuras y el presupuesto de las organizaciones públicas. Se trata fundamentalmente de datos respecto a su desempeño y la manera como utilizan los recursos que el Estado les provee. Las instancias dedicadas a la transparencia deben asegurar la publicación regular de informes, su difusión y garantizar fácil acceso. En la actualidad, la mayoría de las agencias gubernamentales en sociedades democráticas tienen estructuras y tecnologías complejas para poner su información a disposición de los ciudadanos. Algunas de esas herramientas son la legislación que garantice acceso a la información, la creación de órganos autónomos dedicados a recabar datos y el despliegue de éstos mediante Internet. La transparencia facilita la rendición de cuentas cuando presenta un aumento significativo en la información disponible, hay actores capaces de procesar la información y la exposición de ésta tiene un impacto directo o indirecto en el gobierno o la agencia pública. (De Ávila, 2014)

¿Qué es la impunidad en la rendición de cuentas?

Lo preocupante de la corrupción y la impunidad es que se vive en todo el país. En los estados de la república, la realidad es exactamente la misma. El 2014 será recordado como el año en que varios casos de corrupción salieron a la luz pública.

La situación de las defensoras y los defensores está condicionada por la criminalización de sus actividades, a través del mal uso deliberado del derecho penal y la manipulación del poder punitivo, tanto

por actores estatales como no estatales, para impedir y hasta evitar las legítimas actividades de las personas defensoras para promover y proteger los derechos humanos. La lucha contra la impunidad y la rendición de cuentas es la mejor hoja de ruta para la protección de personas defensoras en México. (De Ávila, 2014)

¿Pero que es peor, la corrupción o la impunidad? La respuesta es obvia, tanto una como la otra, han hecho bastante daño al desarrollo del país y han contribuido a la regresión en varios aspectos como nación. Es insultante y contrastante la realidad, mientras unos se enriquecen de unos cuantos millones, otro porcentaje de la población vive sumido en la pobreza.

Casi en su totalidad la institución pública en este país ha sido señalada como corrupta. Los gobiernos de todos los niveles, los partidos políticos, los empresarios, las policías, el ejército mexicano, entre otros, tienen una pésima reputación ante la sociedad.

Ante este escenario, es evidente que el Estado mexicano se ha visto rebasado. La incapacidad de las autoridades para resolver los problemas del país ha evidenciado las crisis en los más altos niveles de gobierno. La comunidad internacional nos ve con desconfianza como nación.

Es vital cambiar las instituciones para modificar las conductas de los mexicanos y con ellos, con conductas apegadas a la ética y a los valores será posible generar una nueva forma de dar buenos resultados a la población.

En México, el gran cáncer es la impunidad y para atacarlo se deben aplicar medidas de prevención advierte el periodista y excorredor de bolsa estadounidense, Max Keiser.

¿Cuál es la estructura en la rendición de cuentas?

El proyecto sobre Estructura de la Rendición de Cuentas en México, auspiciado por la Fundación Hewlett, presenta un diagnóstico sobre el estado que guarda la rendición de cuentas en México.

La premisa de este diagnóstico es que no puede haber un verdadero acceso a la información, si no se cuenta con datos relacionados con las decisiones que toman las autoridades públicas en el ejercicio de sus atribuciones, con los procedimientos que siguen para hacerlo, con los resultados que obtienen y con el uso de los presupuestos que se les asignan.

No puede haber rendición de cuentas sin registros fidedignos, oportunos y comparables de los dineros que utilizan, y sin relación entre los gastos efectuados y los propósitos públicos que los justifican. Y no puede haber sistemas de responsabilidades sin objetivos previamente establecidos y sin agencias y cargos públicos claramente responsables de su cumplimiento, de los recursos que utilizan y de sus límites legales.

El resultado es un diagnóstico exhaustivo de la rendición de cuentas en el Estado mexicano. Se analiza el marco legal y la operación administrativa; se estudian estructuras de gobierno, pero también procesos de gestión.

El diagnóstico abarca desde normas constitucionales hasta reglamentos y lineamientos específicos. Cada uno de los documentos presentados en los vínculos de la derecha presenta un componente del diagnóstico general, pero también puede ser leído como un estudio autocontenido. (Cazares Ríos, 2013)

¿Qué son las cuentas públicas en la rendición de cuentas?

La Cuenta Pública del Estado consiste en un informe que rinde de forma consolidada el Poder Ejecutivo estatal ante el Honorable Congreso del Estado, de conformidad con el artículo 59, fracción XIX; cuyo propósito es la rendición de cuentas sobre la administración de los ingresos y egresos de los recursos públicos, durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año; éste se elabora conforme a las disposiciones legales, los criterios que marca la Ley General de Contabilidad Gubernamental y normas aplicables en el Estado con la nueva estructura emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

¿Cuáles son los órganos de fiscalización en la rendición de cuentas?

Auditoría Superior de la Federación
Auditoría Superior de la Ciudad de México
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes
Auditoría Superior del Estado de Baja California
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur
Auditoría Superior del Estado de Campeche
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas
Auditoría Superior del Estado de Chihuahua
Auditoría Superior del Estado de Coahuila
Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima
Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México
Auditoría Superior del Estado de Guanajuato
Auditoría General del Estado de Guerrero
Auditoría Superior del Estado de Hidalgo
Auditoría Superior del Estado de Jalisco
Auditoría Superior de Michoacán
Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos
Auditoría Superior del Estado de Nayarit
Auditoría Superior del Estado de Nuevo León
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca
Auditoría Superior del Estado de Puebla
Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro
Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo
Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí
Auditoría Superior del Estado de Sinaloa
Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco
Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz
Auditoría Superior del Estado de Yucatán
Auditoría Superior del Estado de Zacatecas

¿Cómo se da la rendición de cuentas en las administraciones municipales?

En el caso de departamentos, distritos y municipios, la Administración Pública territorial está integrada por el conjunto de entidades y organismos. La rama ejecutiva del poder público en el orden territorial (por ejemplo, secretarías de despacho, departamentos administrativos) y por los demás organismos y entidades de naturaleza pública, que de manera permanente, tienen a su cargo el ejercicio de actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos (artículo 115 de la Constitución Política de 1991 y artículo 39 de la Ley 489 de 1998).

¿A quiénes se debe rendir cuentas?

La Administración Pública territorial liderada por el respectivo gobernador o alcalde, le rinde cuentas a:

- Ciudadanos y sus organizaciones sociales y económicas (responsabilidad social por el mejoramiento del bienestar general)
- Organismos de control como Procuraduría y Contraloría (responsabilidad disciplinaria y fiscal de la administración)
- Autoridades judiciales (responsabilidad penal)
- Corporaciones político-administrativas de elección popular como asambleas y concejos (responsabilidad política)
- Entidades estatales del nivel nacional o internacional (responsabilidad en el uso de recursos y cumplimiento de funciones delegadas)

Fuentes de consulta

Cazares Ríos, Alejandra (2013), “La estructura de la rendición de cuentas gubernamental”, *Rc et Ratio*, núm. 7, México, Contraloría del Poder Legislativo, pp. 43-56.

De Ávila, Gerardo (2014, 15 de diciembre), “Corrupción e impunidad contra transparencia y rendición de cuentas”, *Mirador*, <http://www.periodicomirador.com/2014/12/15/corrupcion-e-impunidad-contra-transparencia-y-rendicion-de-cuentas/>, octubre de 2018.

Diego Bautista, Óscar (2011), *Necesidad de la ética pública*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2017, 1 de septiembre), “Ley de Auditoría y Control Interno de la Ciudad de México”, México, Gobierno de la Ciudad de México/Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Gobierno Abierto (s/f), “¿Qué es la alianza para el Gobierno Abierto?”, <http://gobabiertomx.org/alianza-mexico/>, noviembre de 2018.

Gobierno del Estado de México (2017-2023), “Plan de Desarrollo del Estado de México. Ejes transversales”, Toluca, Gobierno del Estado de México.

Manjarrez Rivera, Jorge (2003), *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización de la Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Secretaría de la Función Pública (2018), “Rendición de cuentas”, Programa anticorrupción, México, <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>, octubre de 2018.

Segob (Secretaría de Gobernación) (2010), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación.

Quinta sección DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN

Hiram Raúl Piña Libien*

¿Qué es la corrupción?

Generalmente se emplea el término *corrupción* para referirse al abuso del poder o de la función pública para beneficio personal. De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, en las organizaciones, especialmente en las públicas, es una práctica consistente en la utilización de las funciones y los medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. Sin embargo, estos actos no son las únicas expresiones de quien corrompe, altera, trastoca o deteriora los valores y los principios morales personales, así como aquellos que deben caracterizar al servicio público en una sociedad democrática.

Algunas de las conductas en las que participan servidores públicos, empresas y particulares con el propósito de obtener beneficios económicos, políticos y de estratificación social son sobornos, desvío de recursos públicos, abuso de funciones públicas, colusión, conspiración, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia, uso ilegal de información falsa o confidencial, así como el nepotismo.

La cultura de la corrupción, tanto en el sector público como en el privado, se caracteriza por el abuso del poder, la falta de ética, la alianza entre corruptores y corrompidos, así como las múltiples ma-

* Presidente de la Academia de Transparencia y Protección de Datos Personales del Colegio de Abogados del Estado de México. Integrante fundador del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Municipio de Toluca. Profesor-investigador de tiempo completo la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

niobras técnicas que los criminales de cuello blanco ejecutan a la sombra del imperfecto marco legal.

En el argot jurídico de la criminología y, especialmente, en la sociología del delito, estos crímenes se caracterizan por su alta complejidad para organizarse y ejecutarse, de ahí que no solamente sea difícil su detección, sino también su persecución y sanción. No obstante que de su realización se desprendan beneficios de algún tipo y quede evidenciada la ausencia de escrúpulos personales. Los actos de corrupción traen como consecuencia una amplia impunidad debido a la complicidad, por acción u omisión, de otros implicados o beneficiarios del acto, o bien, por la ausencia y la ambigüedad de regulaciones legales.

En suma, corrupción es todo acto ilícito o ilegal que trastoca los valores fundamentales del ser humano y del sistema democrático de gobierno.

¿Es la corrupción un fenómeno global?

Difícilmente puede afirmarse que exista un ámbito de desarrollo humano y del quehacer público que se encuentre ausente de corrupción, pero no por ello debe generalizarse que todos los seres humanos son corruptos y que todos los servidores públicos son deshonestos. Desafortunadamente, la corrupción política, económica, administrativa, legal, electoral, criminal, social y transnacional, además de sus funestas consecuencias para la vigencia del Estado de derecho, han hecho pensar a más de un ciudadano que se trata de un fenómeno genético-cultural.

Los avances científicos en el campo de la genómica no han informado que la corrupción forme parte del código genético de los seres humanos; la antropología y la sociología tampoco han concluido que la corrupción sea parte de la estructura cultural de una sociedad específica, más bien, la corrupción es una característica anómala de un régimen de gobierno o estado de cosas en los que se le acepta como una alternativa cómoda para incumplir con la ley o los mandatos éticos y morales.

Para saber si la corrupción es un fenómeno global, podríamos hojear los diarios nacionales o locales, o bien, realizar una búsqueda en Google para informarnos sobre actos de corrupción internacionales, los resultados que arrojará uno u otro ejercicio conducirán a observar un panorama sombrío en el que se ven involucrados gobiernos, actores políticos y empresas con presencia mundial, así por ejemplo, los escándalos de empresas como Obrascón Huarte Lain (OHL) en España y México, Odebrecht en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela manifiestan que la corrupción tiene, al igual que la economía, alcances globales.

En contraste, Nueva Zelanda y Dinamarca, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, son los países menos corruptos del mundo, debiendo tal liderazgo, entre otros factores, a su estabilidad económica, política y social, encontrarse abiertos a la rendición de cuentas, contar con un sistema de nombramientos del aparato burocrático basado en los méritos profesionales y laborales, así como un ejercicio pleno de las libertades de opinión y expresión, tanto en los ejercicios ciudadanos como periodísticos.

¿Qué mecanismos previenen y combaten la corrupción en México?

Prevención, investigación y sanción de la corrupción es una triada de acciones que no resultan novedosas en México, pero tampoco cuentan con una añeja tradición. Éstas son tareas que han requerido, además de la adecuación del marco legal y de las “buenas voluntades políticas”, el establecimiento paulatino de instituciones *ad hoc*, así como el desarrollo de una conciencia colectiva-nacional y política para enfrentar los flagelos morales y económicos que acarrea la tergiversación del servicio público.

Informes de gobierno, comparecencias de los titulares de las secretarías de Estado ante los órganos legislativos, instauración de comisiones especiales legislativas de investigación, declaraciones patrimoniales y auditorías públicas gubernamentales o forenses son algunos de los mecanismos gubernamentales, administrativos y políticos que en nuestro país se han implementado con el objeto de que

los servidores públicos rindan cuentas de su quehacer, es decir, para que informen ¿Qué hicieron? ¿Por qué lo hicieron? ¿Con base en qué información tomaron una decisión?

Ante el crecimiento de una ciudadanía cada vez más consciente de su rol político y social en la toma de decisiones y en el ejercicio de la democracia participativa, esos mecanismos resultan insuficientes para dar certeza a las acciones de gobierno en el ejercicio de los presupuestos públicos, exiguos para dar confianza a la información financiera de las cuentas públicas y los dictámenes de estados financieros; cortos para dar legitimidad a las remuneraciones de la alta burocracia; y faltos para contener información básica que permita al ciudadano saber del servidor público ¿Qué hace? ¿Cómo lo hace? ¿Cuándo lo hace? ¿Con qué recursos lo hace? ¿A quién beneficia lo que hace?

Para estimular que el ciudadano se involucre en los asuntos públicos se han establecido políticas públicas y mecanismos jurídico-administrativos orientados a prevenir, investigar y sancionar la corrupción, por ejemplo, la participación ciudadana como testigo social para involucrarse en procedimientos de contratación pública relevantes, así como el reconocimiento constitucional del Derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental, y a su amparo, garantizar unas bases mínimas para que el ciudadano pueda acceder a toda la información del gobierno.

Otros mecanismos orientados a prevenir, investigar y sancionar la corrupción son la instauración de sistemas anticorrupción, la obligatoriedad de presentar las declaraciones de intereses y de cumplimiento de obligaciones fiscales, el establecimiento de una fiscalía especializada en combate a la corrupción, así como el endurecimiento de las sanciones penales y administrativas.

¿Qué es un sistema anticorrupción?

La teoría señala que un *sistema* es el conjunto de reglas y principios, enlazados entre sí, por los que se rige una materia determinada, o bien, el conjunto de elementos complejos, cualitativamente diversos y relacionados entre sí, que se encuentran regidos por principios generales.

En el vasto campo del derecho, los sistemas jurídicos se constituyen por instituciones gubernamentales, normas jurídicas, actitudes y creencias vigentes en un país sobre lo que es el derecho, su función en la sociedad y la manera como se crea o debería crearse, aplicarse, perfeccionarse, enseñarse y estudiarse. En el caso específico del combate a la corrupción, se trata de una urdimbre de elementos, compuestos en primer lugar por instituciones públicas y acciones orientadas a la transparencia, la rendición de cuentas, la auditoría y la fiscalización de los recursos públicos; en segundo término, por un conjunto de disposiciones legales, políticas públicas, mecanismos e instrumentos administrativos y jurídicos orientados a prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción; y finalmente, por la existencia de una cultura individual y ciudadana fundada en la ética pública.

La complejidad que encierra la implementación de un sistema anticorrupción depende en gran medida del modelo que se adopte, pues conlleva los alcances y límites de su diseño institucional.

Cuadro 1
Clasificación de los modelos anticorrupción de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

MODELO	PAÍS	CARACTERÍSTICAS
Universal	Hong Kong	Cuenta con amplias funciones de investigación, prevención y comunicación. Administrativamente depende y reporta directamente al Poder Ejecutivo. Agencia centralizada
De Investigación	Singapur	Administrativamente depende y le reporta directamente al Poder Ejecutivo.
Parlamentario	Australia	Son comisiones legislativas que investigan y reportan sus resultados a otros órganos legislativos.
Multiagencias	USA	Son oficinas independientes entre sí que, se vinculan estrechamente para integrar una red administrativa y judicial para el combate a la corrupción.
Por especialización...	Francia y Perú	Instancias orientadas a la prevención de la corrupción, sin poderes de investigación ni autoridad procesal
	España y Kenia	Instancias especializadas en la aplicación de la ley

Hong Kong, Singapur, Indonesia, Australia y Argentina	<p>Su primordial función es la aplicación de la ley, pero también realizan acciones orientadas a la prevención y el establecimiento de políticas públicas.</p> <p>Son conocidos como modelos híbridos.</p> <p>El combate a la corrupción se encuentra descentralizado.</p>
Múltiples países europeos	No existe una agencia central.

Fuente: elaboración propia con datos de Senado de la República-Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques” (2012).

Cuadro 2

Clasificación de los modelos anticorrupción de acuerdo con la Red Anticorrupción de Europa del este y Asia central de la OCDE

MODELO	PAÍS	CARACTERÍSTICAS
Agencias con múltiples propósitos y capacidades de aplicación de la ley (<i>multi-purpose agencies with law enforcement powers</i>)	Hong Kong, Singapur, Lituania, Latvia	<p>Son agencias de prevención y persecución de la corrupción.</p> <p>Brindan asistencia técnica, realizan análisis de políticas, formulan recomendaciones y desarrollan asesoría en materia de información, monitoreo, investigación y persecución de los delitos.</p>
Instituciones de aplicación de la ley (<i>law enforcement type institutions</i>)	España, Rumania, Croacia, Bélgica, Noruega, Reino Unido	Modelo implementado en las instituciones procuración de justicia (Fiscalías), mediante la creación de una figura subalterna especializada.
Instituciones preventivas, de desarrollo de políticas públicas y coordinación (<i>preventive, policy development and coordination institutions</i>)	Francia, Eslovenia, Albania	<p>Su función está orientada fundamentalmente a la prevención, análisis, monitoreo e investigación de la corrupción.</p> <p>La investigación criminal corresponde a otras instancias.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, 2008.

¿Qué es el Sistema Nacional Anticorrupción?

De acuerdo con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (*Diario Oficial de la Federación*, 2016) no se cuenta con una definición de dicho sistema, lo que hay al respecto del tema es *in fine* del primer párrafo del artículo 6, es una breve referencia al objetivo de ésta: “una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia”.

Tomando como punto de partida esta cita y los elementos generales de los Sistemas Anticorrupción, apuntados con anterioridad, puede decirse que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es un conjunto de instituciones públicas y esfuerzos ciudadanos orientados a establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, la detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y el control de los recursos públicos.

Considerando que la ley citada se encuentra orientada al diseño y al establecimiento del sistema, y por tanto, es netamente descriptiva, vale apuntar que en cuanto a las instituciones públicas que integran el Comité Coordinador del SNA, se encuentran la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; la Secretaría de la Función Pública; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a través de sus titulares, así como un representante del Consejo de la Judicatura Federal.

Por cuanto hace a la intervención de la ciudadanía en su conformación, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción estipula en su artículo 16 que “El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción” (*Diario Oficial de la Federación*, 2016). Su objetivo es coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.

¿Qué es el Sistema Nacional de Fiscalización?

De acuerdo con dicha ley, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

En este novedoso andamiaje institucional anticorrupción implementado, el SNF tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes de éste, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

Lo anterior implica que los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización deberán homologar los procesos, los procedimientos, las técnicas, los criterios, las estrategias, los programas y las normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización; así como establecer normas profesionales homologadas aplicables a la actividad de fiscalización, las cuales serán obligatorias para todos los integrantes de éste.

El SNF se integra por la Auditoría Superior de la Federación; la Secretaría de la Función Pública; las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas, encargadas del control interno en las entidades federativas.

En cuanto a su organización, el SNF contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios que se elegirán —por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación— por periodos de dos años, de entre los titulares de las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. El SNF es, además, a través del Comité Rector parte integrante del SNA.

¿Qué es el Sistema Estatal Anticorrupción?

La corrupción es un problema complejo que no se limita a una zona geográfica determinada. Es un mal estructural que se encuentra estratificado entre los diversos sectores sociales, políticos y económicos. Desafortunadamente, la cultura de la ilegalidad lacera los valores y los principios sociales, carcomiendo las diferentes actividades sociales, políticas y económicas.

Como hemos señalado, en México, la apuesta para prevenir, investigar y sancionar la corrupción se lleva a cabo mediante la participación conjunta de las instituciones públicas y los esfuerzos ciudadanos; sin embargo, para enfrentarla desde una perspectiva federalista se han establecido y desarrollado engranajes de mayor cobertura, consistentes en replicar la estructura del SNA en el contexto interno de cada una de las entidades federativas, mediante la creación de sistemas locales anticorrupción, organizados y estructurados a imagen y semejanza; y cuya tarea también es concordante y compartida, es decir, establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, la detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y el control de recursos públicos.

Se puede definir al Sistema Estatal Anticorrupción como el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los entes públicos de una entidad federativa, que tiene por objeto el combate a la corrupción; es una instancia del SNA cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia en el ámbito territorial sobre el cual ejerce sus funciones y atribuciones.

Un Sistema Estatal Anticorrupción tiene la responsabilidad de velar porque los poderes estatales, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y los organismos auxiliares de la Administración Pública estatal, los municipios, los órganos jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial, las empresas de participación estatal y municipal, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos a nivel estatal y municipal, cumplan con las políticas públicas en materia

de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, detección, control, transparencia, rendición de cuentas y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

¿Qué es el Sistema Municipal Anticorrupción?

El *municipio* es una institución social, económica, política y democrática de gobierno en la que se lleva a cabo la administración de los recursos básicos de la comunidad. Históricamente, es el génesis del Estado-nación. Desde el punto de vista constitucional es la base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa.

Los grupos de población asentados en el territorio que conforma un municipio demandan la prestación de servicios públicos básicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento, así como seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.

El municipio es la instancia de prestación de servicios públicos a la sociedad y la primera autoridad que está en contacto cotidiano con el ciudadano en la atención de sus demandas y necesidades, por lo que es impensable que las actividades que realicen los servidores públicos, encaminadas al desarrollo de los deberes sociales, económicos, políticos y de gobierno, a cargo del municipio, se encuentren exentas de actos de corrupción.

Por ello, para hacer frente a la impostergable tarea de prevenir, investigar y sancionar la corrupción en este ámbito de gobierno, de acuerdo con la legislación de algunas entidades federativas, se han establecido instancias municipales de coordinación y coadyuvancia, que concurrentemente tienen por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, la detección y la sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización y el control de recursos públicos en el ámbito municipal.

Conforme a lo establecido en la legislación particular de cada entidad federativa, la participación de los municipios en estas tareas se presenta con diferentes niveles y matices, en algunas su establecimiento ha sido obligatorio, en otras, optativo; evidenciándose con ello, nula uniformidad en cuanto a su conceptualización.

Cuadro 3
Nivel de la participación de los municipios en el Sistema Estatal Anticorrupción por entidad federativa

ENTIDAD	NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS	MATIZ
Aguascalientes	Integrados al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción a través de los contralores municipales, o quien sea designado de conformidad con sus disposiciones de carácter general, bandos y reglamentos.	Sólo tiene derecho a voz
Baja California	Incorporados en el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción con carácter técnico.	Dos por cada municipio, para hacer un total de 10 integrantes técnicos
Campeche y Durango	Participan en el Sistema Estatal Anticorrupción a través de la representación de los órganos internos de control municipales o contralores municipales.	
Chiapas, Coahuila, Guerrero, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas	Integran el Sistema Estatal Anticorrupción a través de sus representantes.	
Chihuahua y Sonora	Concurren al Sistema Estatal Anticorrupción conforme a lo que establezca el Comité Coordinador.	
Ciudad de México	Las personas Titulares de las Alcaldías serán invitados permanentes, participarán en las sesiones del Comité Coordinador.	Sólo con derecho a voz 16 alcaldías

Colima	<p>Concurren al Sistema Estatal Anticorrupción a través de sus representantes.</p> <p>Participan implementando las acciones que promuevan el Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, debiendo expedir las normas reglamentarias en la materia, conforme a una serie de bases mínimas.</p>	10 municipios
Estado de México	<p>Concurren al Sistema Estatal Anticorrupción a través de sus presidentes rotatoriamente conforme a los 18 distritos judiciales en los que se divide el territorio del Estado.</p> <p>Es una instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal.</p>	125 municipios
Guanajuato y Michoacán	<p>Participan en el Sistema Estatal Anticorrupción y en el Comité Coordinador a través de la representación de los órganos internos de control municipales o contralores municipales.</p>	<p>Guanajuato, cuatro regiones</p> <p>Michoacán, tres contralores</p> <p>Electos por sus pares de conformidad con el reglamento, quienes tendrán una duración de tres años.</p>
Hidalgo	<p>Participan en el Sistema Estatal Anticorrupción a través de la representación de los contralores municipales.</p>	<p>Durarán en su encargo un año y serán designados por la Comisión de Selección, tomando en consideración la opinión del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado, y del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Congreso del Estado.</p> <p>El voto que corresponde a los titulares de las contralorías municipales contará como uno, el cual será en el sentido emitido por la mayoría de ellos.</p>

Jalisco	Optativos, integrados e implementados armónicamente, así como con atribuciones compatibles con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción.	Funcionarán de manera independiente a las comisiones que se integren al interior de los Ayuntamientos. A través de sus representantes pueden ser invitados a las sesiones y reuniones de trabajo del Comité Coordinador y del Comité de Participación Social.
Morelos	Participan en el Sistema Estatal Anticorrupción a través de un representante común de los contralores municipales.	Para el caso del representante de los contralores municipales, tanto el método de selección y la duración de su representación, se ajustará a lo previsto en el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva
Nuevo León	Los municipios del Estado tienen la obligación de emitir un Reglamento Municipal Anticorrupción.	51 municipios Municipio de Guadalupe el primero en atender la obligación
Oaxaca	Deben cumplir con las obligaciones que les impone la Ley y deben establecer mecanismos de coordinación con el Estado.	
Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco	Podrán ser invitados al desahogo de las reuniones del Comité Coordinador Estatal.	
San Luis Potosí	Es facultad del Comité Coordinador Estatal constituir comités municipales de participación ciudadana en cada municipio, integrados por tres ciudadanos de reconocida probidad y prestigio profesional que auxilien al Comité de Participación Ciudadana en el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones en términos de las normas internas que para tal efecto apruebe este último, los integrantes participarán de manera honorífica.	
Sinaloa	Concurren al Sistema Estatal Anticorrupción a través de sus representantes. Para el desahogo de sus reuniones, el Comité Coordinador podrá invitar a los representantes de los Municipios.	Los reglamentos de los municipios podrán desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de sus Sistemas, atendiendo a ciertas bases mínimas. 18 municipios

Baja California Sur, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán

La Ley solamente establece mecanismos de coordinación con los municipios.

Fuente: elaboración propia con datos provenientes de la Ley del Sistema Anticorrupción correspondiente a cada entidad federativa.

¿Cómo se integra el Sistema Municipal Anticorrupción?

Si bien se trata de una institución novedosa en el ámbito municipal y que su conformación no está prevista en la legislación anticorrupción de todas las entidades federativas de México, cierto es también que su extensión e implementación debe ser considerada dentro de una segunda generación de políticas de estado para el combate a la corrupción, debido a que en este ámbito de gobierno se desarrollan una multiplicidad de actos administrativos, los cuales pueden dar pauta a actos o hechos de corrupción, en virtud de que la autoridad municipal puede actuar en algunos casos bajo criterios discrecionales o ambiguos.

Sin embargo, conforme a la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, puede señalarse que los sistemas municipales anticorrupción, en concordancia con el diseño de los sistemas nacional y estatales, se caracterizan por contar con un Comité Coordinador Municipal (CCM) y un Comité de Participación Ciudadana (CPC), en el caso de Jalisco, la figura se denomina Comité de Participación Social.

En la conformación del CCM, indefectiblemente deben estar integrados el titular de la contraloría municipal, el titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información del Municipio y un representante del CPC municipal, quien lo presidirá.

Respecto a la integración del CPC municipal, los ciudadanos que lo conformen deben tener probidad y prestigio, asimismo, deben ser reconocidos por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

En cuanto a algunas notas distintivas, puede decirse que a diferencia de los sistemas nacional y estatales, por ejemplo, los sistemas municipales del Estado de México se caracterizan por no contar con Secretaría Ejecutiva ni con Comisión Ejecutiva, quedando a cargo de los integrantes del CPC el desarrollo de todas las tareas de carácter administrativo que permitan el cumplimiento de los objetivos del sistema.

En Jalisco, la ley de la materia dispone que los sistemas municipales tendrán atribuciones compatibles con las otorgadas al Sistema Estatal Anticorrupción y a los órganos que lo conforman; en tanto que, en el caso de Sinaloa deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que tiene otorgadas el Sistema Estatal.

¿Qué esperan los mexicanos de los Sistemas Anticorrupción?

Independientemente que la legislación anticorrupción, en su conjunto, tiene por objetivo que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas, los actos y los hechos de corrupción, cierto es que los ciudadanos mexicanos tenemos múltiples expectativas y aspiraciones respecto al funcionamiento de los sistemas anticorrupción en su conjunto.

Dentro de las primeras se encuentran la disuasión de los actos y hechos de corrupción, el combate en todos sus niveles y todas sus modalidades, la imposición de sanciones ejemplares a servidores públicos corruptos, así como a los delincuentes de cuello blanco. En cuanto a las segundas, los sistemas anticorrupción deben incrementar y consolidar la cultura de legalidad, así como erradicar la impunidad.

Sin embargo, para cumplir unas y arribar a las otras, es preciso que los sistemas anticorrupción formulen políticas públicas que incidan en la generación de una nueva cultura laboral en el ámbito gubernamental y administrativo, en donde el ciudadano sea atendido con respeto, cortesía y consideración. Asimismo, será preciso recuperar e impartir obligatoriamente —en todos los niveles educativos— asignaturas como Ética, Civismo y Cultura de la Legalidad.

Ante el advenimiento de una nueva etapa en la vida democrática de México, las expectativas se acrecientan y las aspiraciones se re-

nuevan. Es evidente que el diagnóstico discursivo del cual parte, coincide con la percepción ciudadana de que el influyentismo, la corrupción, la impunidad, la existencia de un sistema de privilegios políticos, el derroche injustificado de recursos económicos por parte de los servidores públicos, la malversación y desvío de los presupuestos públicos, no solamente deben ser combatidos, sino erradicados.

De ahí que, la operación y éxito de los sistemas anticorrupción exija, por una parte, que todos los ciudadanos nos involucremos en sus actividades, que participemos activamente con sus integrantes proponiendo mecanismos para denunciar y combatir la corrupción; por otra, es indispensable contar con un marco legislativo claro, pertinente y permanentemente actualizado.

Fuentes de consulta

Arellano Gault, David (2018), *¿Podemos reducir la corrupción en México?: límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Baragli, Nestor (2005), “Políticas públicas de transparencia”, *Derecho comparado de la Información*, núm. 5, enero-junio, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 21-42.

Betanzos Torres, Eber (2017), *Reforma en materia de combate a la corrupción*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cardona Acuña, Luz Ángela; Ortiz Ríos, Horacio y Vázquez Valencia, Luis Daniel (2018), “Corrupción y derechos humanos: de la intuición a la convicción”, *Revista Mexicana de Sociología*, 3 (80), México, pp. 577-610.

Carpizo, Jorge (2000), *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México.

Castañeda, Jorge G. (2016), *Sólo así: por una agenda ciudadana independiente*, México, Debate.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2017).

- Diego Bautista, Óscar (2011), *Colección de cuadernos de ética para los servidores públicos*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Gil Martínez, Francisco y Villarreal Brasca, Amorina (eds.) (2017), *Estudios sobre la corrupción en España y América (siglos XVI-XVIII)*, Almería, Universidad de Almería.
- González Llaca, Edmundo (2005), *La corrupción: Patología colectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008), *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones.
- Méndez-Silva, Ricardo (coord.) (2010), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2008), *Specialised anti-corruption institutions: review of models. Anti-corruption network for eastern Europe and central Asia*, París, OECD.
- Salazar Ugarte, Pedro; Ibarra Palafox, Francisco y Flores Mendoza, Imer (coords.) (2017), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de la Función Pública (2006), *Primer Coloquio Nacional. La Transparencia como política del Estado democrático*, México, Secretaría de la Función Pública-Instituto Nacional de Administración Pública.
- Senado de la República-Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques” (2012), *Las agencias anticorrupción en el derecho comparado*, México, Senado de la República-Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”.
- Uribe Arzate, Enrique (2010), *La naturaleza Constitucional Dual del Derecho a la Información y su papel en la construcción del Estado Constitucional en México*, México, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.
- Uribe Arzate, Enrique; González Chávez, María de Lourdes y Piña Libien Hiram Raúl (2011), “Notas sobre el derecho a la información y a la

transparencia como herramientas para el combate a la corrupción en el estado constitucional”, *Criterio Jurídico*, 2 (11), Santiago de Cali, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 115-143.

Legislación

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 18 de julio de 2016, *Diario Oficial de la Federación*.

Decreto

Decreto número 207 por el que se expide la Ley del Sistema anticorrupción del Estado de México y Municipios, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y se reforman diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y del Código Penal del Estado de México, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de mayo de 2017, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/may303.pdf>, agosto de 2018.

Sexta sección DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Victorino Barrios Dávalos*

Introducción

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que los servidores públicos, por el ejercicio de sus atribuciones, pueden ser sujetos de diversos tipos de responsabilidad frente al Estado, las cuales se determinan en función de la calidad del servidor público, de entre quienes tienen protección constitucional y quienes no, y de la naturaleza del acto u omisión que pueda constituir reproche.

En esos términos, los servidores públicos pueden ser sujetos de responsabilidad política, cuando su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho: de carácter penal, ésta se aplica por la comisión de conductas típicas, antijurídicas y culpables, particularmente, por hechos de corrupción establecidos en las leyes penales y, de carácter administrativo, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia¹ que deban observar en el desempeño

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de la Habana y el Instituto de Estudios Legislativos, maestro en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense, A. C. Desde 1992, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México y excontralor del Poder Legislativo del Estado de México.

¹ Además de los principios establecidos en el artículo 109 (fracción III) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios hace referencia a otros principios que el servidor público debe cumplir: Artículo 7. Todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales deberá observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

de sus empleos, cargos o comisiones y que se traducen en faltas administrativas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

La *responsabilidad administrativa* es la capacidad que tiene el sujeto activo del ilícito administrativo de responder, de hacerse responsable de los actos o las omisiones desplegadas, y que están señaladas en la ley como faltas.

En el sentido más general que interesa al derecho y a la moral, *responsabilidad* designa la condición de quien es objeto apropiado de una pena o de un reproche moral... [aunque] un problema fundamental de la teoría de la responsabilidad es el del papel que la voluntariedad y la intención desempeñan en la asignación de la responsabilidad. (Pincione, 2000: 343)

La responsabilidad administrativa se determina mediante el procedimiento de responsabilidad administrativa, en sus etapas de investigación, substanciación y resolución. Su objetivo es proteger el cumplimiento de los deberes públicos por quien desempeña un empleo, cargo o comisión en el servicio público en la Administración Pública federal, estatal y municipal, como lo ha señalado el Poder Judicial de la Federación:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU NATURALEZA. *En el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé un régimen de responsabilidad pública, en el cual se reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, civil, penal y administrativa. Esta última, también denominada disciplinaria, tiene como objetivo proteger el cumplimiento de los deberes públicos por los servidores citados hacia la administración; de ahí que su inobservancia con motivo de una conducta ilegal, relacionada con la actividad como función, generará la posibilidad de que la propia administración les imponga la sanción correspondiente. Por tanto,*

dicha potestad sancionadora puede entenderse como un derecho penal (sancionador) administrativo, dado que, al igual que ocurre con la responsabilidad penal, la de carácter administrativo busca apreciar que el resultado reprochable no sea ajeno al servidor público, sino que debe estar necesariamente ligado al que debió prever y cometió, por lo cual, debe responder por él, como derivación de su propia conducta. (SCJN, 2018: 1542)

¿Qué es una falta administrativa?

Una de las acepciones del vocablo *falta* hace referencia al quebrantamiento de una obligación, “se relaciona estrechamente con la palabra ‘contravención’, que proviene del latín *transgressio*, y con *violatio*, que se identifican con infracción y violación; el agente de la falta es el transgresor, el quebrantador de la ley... incumplimiento de la obligación jurídica o del deber...” (Vidal Riveroll, 2004: 38). Esta última es la que mejor aplica para quien se desempeña en el servicio público de cualquier ámbito de gobierno.

La conducta de acción u omisión que debe ser observada por los servidores públicos,² descrita en la Ley de Responsabilidades Administrativas, por el incumplimiento de los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia en el ejercicio de las actividades y las tareas que tienen encomendadas y que puede dar lugar a la imposición de alguna sanción por el órgano interno de control, cuando se trate de faltas administrativas no graves o por el Tribunal de Justicia Administrativa, por faltas administrativas graves.

² El artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala que: “se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos...”.

¿Cuáles son las faltas administrativas no graves?

Incorre en falta administrativa no grave el servidor público que con sus actos u omisiones incumpla o transgreda las obligaciones contenidas en cualquiera de los supuestos hipotéticos contenidos en las 18 fracciones del artículo 50 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos, a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere esta Ley.

II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas en términos del artículo 95 de la presente Ley.

III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 95 de la presente Ley.

IV. Presentar en tiempo y forma la declaración de situación patrimonial y la de intereses que, en su caso, considere se actualice, en los términos establecidos por esta Ley.

V. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables.

VI. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.

VII. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la con-

tratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.

Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso que el contratista sea persona jurídica colectiva, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto de los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.

Para efectos de la presente Ley, se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas jurídicas colectivas.

VIII. Actuar y ejecutar legalmente con la máxima diligencia, los planes, programas, presupuestos y demás normas a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados.

IX. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado y responsabilidad o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

X. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas y servidores públicos con los que tenga relación con motivo de éste.

XI. Observar un trato respetuoso con sus subalternos.

XII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de esta Ley.

XIII. Cumplir con la entrega de índole administrativo del despacho y de toda aquella documentación inherente a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen.

XIV. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos.

XV. Abstenerse de solicitar requisitos, cargas tributarias o cualquier otro concepto adicional no previsto en la legislación aplicable, que tengan por objeto condicionar la expedición de licencias de funcionamiento para unidades económicas o negocios.

XVI. Cumplir con las disposiciones en materia de Gobierno Digital que impongan la Ley de la materia, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

XVII. Utilizar las medidas de seguridad informática y protección de datos e información personal recomendada por las instancias competentes.

XVIII. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.

Para Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria (2017: 234), las faltas administrativas no graves tienen sus peculiaridades; las que, aplicadas al procedimiento de responsabilidad administrativa en el Estado de México, pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Sólo se pueden imputar y fincar a los servidores públicos.
2. La imputación puede derivar de una acción u omisión de las atribuciones que tiene conferidas el servidor público.

3. Su desarrollo procedimental, en las etapas de investigación, substanciación y resolución, se llevarán a cabo por las autoridades pertenecientes a los órganos internos de control, la Secretaría de la Contraloría del gobierno del Estado y la Contraloría del Poder Legislativo.
4. En contra de las resoluciones que emitan procede el recurso de revocación ante la misma autoridad.
5. Procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa en contra de las resoluciones emitidas en el recurso de revocación.
6. Contra las sentencias dictadas por la Sala Regional en el juicio contencioso administrativo procede el recurso de revisión ante la Sección de la Sala Superior que corresponda.
7. El amparo directo será el medio que proceda para atacar la sentencia dictada en el recurso de revisión.

Sólo al final de este proceso tendremos una sentencia definitiva e irrevocable.

¿Qué regula y a quién se aplica la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios?

En los artículos 1 y 2 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios se puede advertir que regula principalmente el procedimiento de responsabilidad administrativa, y para ello establece los principios y las obligaciones de los servidores públicos del Estado de México y los municipios; describe las faltas y sus clasificaciones en graves y no graves; estipula los procedimientos que deben tramitarse en sus etapas de investigación, substanciación y resolución; y con ello los sujetos a quienes se debe aplicar y las autoridades competentes para su aplicación, entre las que se encuentran la Secretaría de la Contraloría, el Órgano Superior de Fiscalización, el Tribunal de Justicia Administrativa, el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los Órganos Internos de Control y la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. También regula las faltas en las que pueden incurrir los particulares, y de los “particulares en situación especial”.

Asimismo, determina mecanismos para la prevención, corrección e investigación de las responsabilidades; crea las bases para establecer políticas eficaces de ética pública y responsabilidades en el servicio público; del mismo modo, decreta las obligaciones y el procedimiento para la declaración de situación patrimonial, declaración de intereses y la presentación de la constancia de declaración fiscal de los servidores públicos.

Finalmente, contiene el procedimiento, las autoridades competentes y los sujetos de juicio político y de declaración de procedencia, que corresponde a la materia penal de funcionarios que gozan de protección constitucional, es decir, fuero; aunque por denominación propia de esta Ley, son responsabilidades diversas a la administrativa y, que desde mi punto de vista no deberían estar asignadas a este ordenamiento jurídico, sino que debieron continuar en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, respecto de los títulos primero, denominado “Disposiciones Generales”, y segundo, “Procedimientos ante la Legislatura del Estado en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia”, con las probables reformas que su articulado ameritara.

Esta Ley es aplicable a todos los servidores públicos del Estado de México y Municipios, de conformidad con el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en tanto que el legislador no hizo distinción en este aspecto y, por consecuencia, no se debe distinguir al aplicar la misma.³

³ **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. DIFERENCIAS ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN).** Las fracciones I y III del artículo 107 de la Constitución Política del Estado de Michoacán establecen, respectivamente, dos tipos de responsabilidad: i) en el ámbito político; y, ii) de naturaleza administrativa. En el primero se condiciona la sustanciación del juicio político para aplicar las sanciones indicadas en el diverso numeral 108 del mismo ordenamiento, a que se trate de los servidores públicos que podrán ser sujetos de éste; las sanciones consistirán en la suspensión, destitución o inhabilitación para desempeñar las funciones, empleos, cargos o comisiones, y el procedimiento correspondiente se reglamenta en los preceptos 291 a 304 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado. En complemento, los artículos 44, fracción XXVI, segundo párrafo y 110, primer párrafo, de la propia Constitución disponen, respectivamente, que: es facultad del Congreso conocer de las imputaciones que se

También es aplicable a los particulares, personas físicas o jurídicas, por faltas administrativas graves vinculadas con éstos, es decir, por soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias para inducir a la autoridad, utilización de información falsa, obstrucción de autoridades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos y contratación indebida de exservidores públicos.

Resulta aplicable, de la misma manera, a “particulares en situación especial” y con ello se refiere a candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público y líderes de sindicatos del mismo sector, cuyas infracciones se cometan por las mismas faltas que la ley considera como graves para los servidores públicos.

Debido a que en la Ley se hace referencia a los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia, les resulta aplicable a los servidores públicos que gozan de protección constitucional en esta materia.

hagan a los servidores públicos y erigirse en jurado de sentencia para conocer de las faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; el procedimiento sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después; y, las sanciones correspondientes se aplicarán en un lapso no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. En cuanto a la responsabilidad administrativa, ésta aplica, en principio, a “todos los servidores públicos”, por los actos u omisiones que afecten la lealtad institucional por la falta de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; la que, según texto expreso del artículo 109, primer párrafo, de la Constitución estatal, es determinada por las obligaciones insertas en las leyes en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las cuales regularán los procedimientos y autoridades para aplicarlas; dicho precepto prevé, además, que las sanciones aplicables en este ámbito, consistirán en la suspensión, destitución, inhabilitación y en las económicas, además de las que señalen las leyes secundarias. En estas condiciones, mientras la responsabilidad política sólo se limita a los servidores públicos expresamente mencionados en el artículo 108 citado, la administrativa opera respecto de todos, de lo que se concluye que ambos tipos están encaminados a salvaguardar bienes jurídicos diversos, incluso, se rigen por procedimientos distintos y conocen de ellos autoridades diferentes; además de que son autónomos, conforme al segundo párrafo del numeral 107 mencionado (SCJN, 2015: 2662).

¿Cuál es el procedimiento de investigación y sanción ante una falta administrativa no grave en el Estado de México?

El procedimiento de responsabilidad administrativa se enmarca en el derecho disciplinario que se entiende como:

el conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas, contenidas en diversas Leyes y Normas (sic), las cuales regulan las actividades de los servidores públicos con la finalidad de garantizar el ejercicio adecuado de la función pública, a través de los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito, estableciendo mecanismos disciplinarios, garantías y procedimientos para aquellos que las violenten (Gándara Ruiz Esparza, 2016: 22).

Por lo tanto, el *procedimiento de responsabilidad administrativa* puede definirse ampliamente como el conjunto de actos que se realiza de manera sistemática y concatenada en la aplicación de normas adjetivas y sustantivas contenidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas. De tal modo que los servidores públicos, presuntos responsables, los denunciantes y los terceros, así como las autoridades investigadoras, las substanciadoras y resolutoras —entre las que se encuentran los órganos internos de control y los Tribunales Administrativos— despliegan sus derechos unos y sus atribuciones otros, para la consecución de un fin específico: lograr y preservar una prestación óptima del servicio público y determinar con exactitud si el servidor público, sujeto a él, cumplió o no con los deberes que tiene encomendados y, en caso de acreditarse su incumplimiento, sancionarlo. Así lo ha sostenido el Poder Judicial de la Federación en cuanto al objetivo del procedimiento administrativo disciplinario, en la siguiente tesis:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno

que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta. (SCJN, 2002: 473).

Respecto al procedimiento de responsabilidad administrativa, éste se divide en tres etapas: 1. Investigación; 2. Substanciación y 3. Resolución. Por lo que los órganos internos de control en la Administración Pública del estado deberán contar en su estructura orgánica con las áreas necesarias para el desarrollo de esta función. Es decir, contarán con una autoridad investigadora, una autoridad substanciadora y una autoridad resolutoria, cuyas funciones están descritas en la Ley de Responsabilidades Administrativas de Estado de México y Municipios, en su artículo 3, fracciones, I, II y III; que se entienden como:

I. Autoridad investigadora: *A la autoridad adscrita a la Secretaría de la Contraloría, a los órganos internos de control, al Órgano Superior, así como a las unidades de responsabilidades de las empresas de participa-*

ción estatal o municipal, encargadas de la investigación de las faltas administrativas.

II. Autoridad substanciadora: *A la autoridad adscrita a la Secretaría de la Contraloría, a los órganos internos de control, al Órgano Superior, así como a las unidades de responsabilidades de las empresas de participación estatal o municipal que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial.*

La función de la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora.

III. Autoridad resolutora: *A la unidad de responsabilidades administrativas adscrita a la Secretaría de la Contraloría y a los órganos internos de control o al servidor público que éstos últimos asignen, así como la de las empresas de participación estatal y municipal, tratándose de faltas administrativas no graves.*

En el supuesto de faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares lo será el Tribunal.

La investigación puede iniciar de oficio, por la denuncia que presente cualquier ciudadano afectado, o no, en su esfera jurídica al tener un interés jurídico, legítimo o simple —incluso pueden ser anónimas—, y derivadas de auditorías. Es requisito indispensable que se cuente con un mínimo de datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad por la comisión de las faltas administrativas.

Las autoridades investigadoras tendrán acceso a toda clase de información que sea necesaria para el esclarecimiento de los hechos que motivan el expediente de investigación, incluso podrán ordenar la práctica de visitas de verificación y realizar los requerimientos pertinentes a los sujetos investigados o a terceros.

Durante la tramitación de esta etapa, las autoridades investigadoras tienen la obligación de observar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto de los derechos humanos; realizar con oportunidad, exhaustividad y eficiencia la investigación, la integralidad de los datos y documentos; incorporar a la investigación técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales.

Finalmente, la autoridad investigadora, al concluir las diligencias de investigación, procederá al análisis de los hechos y de la información que se haya recabado y con éstas determinará la existencia o inexistencia de los actos o las omisiones que pudieran constituir faltas administrativas; de acreditarse los hechos, deberá determinar si éstos se ubican en alguno de los supuestos hipotéticos contenidos en las fracciones del artículo 50 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios o calificará como faltas graves las que en su caso pudieran encuadrarse en alguna de las hipótesis de las conductas señaladas en cualquiera de las trece fracciones del artículo 52 de la misma ley, y sus descripciones en los artículos siguientes, debiendo elaborar y presentar el informe de presunta responsabilidad ante la autoridad substanciadora.

Si al realizar el análisis se desprende que no se acreditan los hechos que pudieran generar alguna falta administrativa, o que acreditados los hechos no constituyen infracción alguna, se notificará a las partes, sin perjuicio que de aportarse nuevamente mayores elementos se reabra la investigación. Esto es así porque, en efecto, la determinación del archivo no representa un acto juzgado, y la única limitante para realizar nuevamente la investigación o continuar con ella sería la prescripción entendida como la pérdida de las facultades que tiene una autoridad para sancionar una conducta, de tres años, para faltas no graves y, de siete, para las graves; misma que se interrumpe con la clasificación y la presentación del informe de presunta responsabilidad ante la autoridad substanciadora.

Al acreditarse hechos que sean calificados por la norma como faltas, la autoridad investigadora elaborará un informe de presunta responsabilidad que, junto con todas las actuaciones, remitirá a la autoridad substanciadora del mismo órgano interno de control, para que ésta

reciba, revise y analice dichas cuestiones. De no tener observaciones admitirá el informe con el que se da inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa y radicará el procedimiento, emplazando⁴ al presunto responsable con copias certificadas de todas las constancias y las actuaciones; y citándole para que comparezca personalmente el día y hora que señale la autoridad, con el objeto de que se lleve a cabo la audiencia inicial, notificando de estas circunstancias a la autoridad investigadora, al denunciante y los terceros para que comparezcan a la misma.

En el procedimiento de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y de respeto a los derechos humanos. Varios de estos principios tienen aplicación en el derecho penal, como especie del derecho sancionador, del que también procede el derecho disciplinario; sin embargo, cuando se trata del procedimiento de responsabilidad administrativa deben aplicarse con sus respectivas modulaciones.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MaticES O MODULACIONES. *El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática*

⁴ **EMPLAZAMIENTO, NOTIFICACIÓN, CITACIÓN Y REQUERIMIENTO. CONSTITUYEN MEDIOS DE COMUNICACIÓN PROCESAL QUE TIENEN SIGNIFICADO DISTINTO.** Entre los medios de comunicación que los Jueces y tribunales utilizan en el proceso para hacer saber a las partes las resoluciones que dictan, se encuentran el emplazamiento, la notificación, la citación y el requerimiento, los cuales poseen significado diverso, a saber: el emplazamiento es el llamado judicial que se hace para que dentro del plazo señalado la parte demandada comparezca en juicio; la notificación es el acto por el cual se hace saber a alguna persona, con efectos jurídicos, una resolución judicial o cualquier otra cuestión ordenada por el juzgador; la citación es el acto de poner en conocimiento de alguna persona un mandato del Juez o tribunal para que concurra a la práctica de alguna diligencia procesal; y el requerimiento es el acto de intimar a una persona en virtud de una resolución judicial, para que haga o se abstenga de hacer la conducta ordenada por el juzgador. (SCJN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis: 1a. LIII/2003, Novena Época, tomo XVIII, noviembre de 2003, p. 123).

de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador —con matices o modulaciones, según el caso— debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso. (SCJN, 2014: 41).

El día y hora señalado para el desahogo de la audiencia inicial, el presunto responsable deberá estar asistido por un profesionista del derecho y podrá rendir su declaración por escrito o verbalmente res-

pecto de los hechos que se le atribuyen⁵ y podrá ofrecer pruebas. Los terceros llamados a la audiencia inicial podrán hacer manifestaciones al respecto y ofrecer pruebas. Una vez hecho esto, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial.

En los casos de faltas no graves, la misma autoridad substanciadora —ante la cual se desahogó la audiencia inicial, dentro de los quince días hábiles siguientes— emitirá acuerdo de admisión de pruebas ofrecidas por las partes en la audiencia inicial y, en su caso, ordenará

las diligencias que sean necesarias para su desahogo, si fueran de aquellas que requieran su preparación. Desahogadas las pruebas que fueron ofrecidas y admitidas, y no habiendo diligencias para mejor proveer pendientes, se dictará acuerdo que indique la apertura del periodo de alegatos por un término de cinco días comunes para las partes.

⁵ La tesis con el rubro: **“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.”** En la parte que interesa respecto a la comparecencia del presunto responsable a la entonces garantía de audiencia señala: “... *Ahora bien, la exigencia de que el servidor público comparezca personalmente obedece a la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado, en lo que le sean útiles y pertinentes, mientras no se opongan a la imposición de las sanciones administrativas, entre los que se encuentra el relativo a que en el proceso penal no se admite representación para el efecto de que el inculcado responda por los actos u omisiones ilícitos que se le atribuyan, por lo cual la obligación de comparecer en el proceso y de cumplir con la pena que en su caso se imponga es personal e insustituible, como lo sostuvo el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. XXIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 125, con el rubro: “PROCESO PENAL. LA OBLIGACIÓN DE COMPARECER A ÉL ES PERSONALÍSIMA E INSUSTITUIBLE”;* lo que es aplicable al procedimiento previsto en la ley de responsabilidades precisada, al seguirse éste contra los sujetos de tal ordenamiento, en relación con hechos propios, vinculados con actos u omisiones individualmente considerados que se les atribuyan y que puedan llegar a constituir infracciones a las obligaciones de los servidores públicos previstas en el cuerpo normativo de mérito, en concordancia con los principios establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. (SCJN, 2008: 733)

Formulados los alegatos por las partes, la substanciadora enviará los autos del expediente a la resolutora con el objeto de que declare cerrada la instrucción y cite a las partes para que oigan sentencia en un plazo no mayor de treinta días hábiles.

La “citación para oír resolución” no implica que la Autoridad Disciplinaria tenga la obligación de señalar una hora y fecha para que las partes se apersonen y les sea leída la determinación, sino que, ésta se entiende como el acto procesal en virtud del cual una vez formulados los alegatos, se da por terminada la actividad de las partes en el procedimiento y se les comunica que se procederá a dictar resolución, misma que deberá notificarse personalmente al presunto responsable. (Gándara Ruiz Esparza, 2016: 95)

Este es, en términos generales, el nuevo procedimiento de responsabilidad administrativa, con ordenamientos locales que desarrollan las atribuciones de las autoridades estatales y municipales, con base en una ley marco que determina la forma y los términos de su participación a través de una ley con la denominación de “general” expedida por el Congreso de la Unión, por tratarse de una materia de las denominadas facultades concurrentes,⁶ a partir de las reformas

6 FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. (SCJN, 2002: 1042)

constitucionales y legales de mayo de 2015, y julio de 2016 en el ámbito federal, que dio lugar a las reformas estatales publicadas en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, el 30 de mayo de 2017, vigentes a partir del 19 de julio de ese año.

¿Qué sanciones se pueden imponer a los servidores públicos que incurran en faltas administrativas no graves?

Sanción es la consecuencia del deber jurídico incumplido. Eduardo García Máynez (2011: 295) dice que corresponde a: “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado”.

Esa consecuencia responde a determinados fines que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- A) Mantener la observancia de las normas, mediante el cumplimiento forzoso.
- B) Obtener del infractor una prestación económica equivalente a la obligación incumplida.
- C) Restablecer el orden jurídico, mediante la restricción de derechos del infractor.
- D) Reprimir las conductas del sujeto obligado, contrarias a las reglas de conducta.

En materia administrativa la sanción:

Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración pública, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción. (Nava Negrete, 2014: 248)

De lo anterior se aprecia que la sanción administrativa, como ocurre en los procedimientos de responsabilidad administrativa, es producto del daño que se causa al desarrollo normal y armónico de la propia Administración Pública en cualquiera de los 11 principios que señala la ley, cuyo objetivo en la aplicación de la sanción lo es de tipo disciplinario, preventivo o disuasorio.

El catálogo de sanciones, establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, se determina de conformidad con la calificación de la falta, véase cuadro 1.

Las condiciones para su aplicación requieren de la individualización, y puesto que propiamente no están tasados para cada conducta, los órganos administrativos y jurisdiccionales deben determinarla con base en las propias reglas establecidas por el legislador; por lo que los órganos internos de control deben considerar para las faltas no graves:

1. El empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta.
2. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio.
3. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
4. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

Adicionalmente, al momento de emitir la resolución, para efectos de la individualización, deberá observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Cuadro 1
Catálogo de sanciones de conformidad con la calificación de la falta

NO GRAVES	GRAVES
Amonestación (Pública o privada)	No aplica
Suspensión	
De 1 a 30 días naturales	De 30 a 90 días naturales
Destitución	

Inhabilitación	
De 3 a 12 meses	De 1 a 10 años *
	De 10 a 20 años **
No aplica	Económica ***
No aplica	Indemnización ****

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

* Si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede 200 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

** Si el monto de la afectación de la falta administrativa grave excede 200 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

*** Hasta por dos tantos de los beneficios obtenidos para sí o para terceros.

**** Para reparar los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública, por un tanto.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. CARACTERÍSTICAS DE LOS DOS DIFERENTES TIPOS DE JUICIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD QUE DEBEN REALIZARSE PARA ESTIMAR CORRECTAMENTE INDIVIDUALIZADA UNA SANCIÓN IMPUESTA EN TÉRMINOS DE LA LEY RELATIVA. Los artículos 49 y 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de dicha entidad señalan, respectivamente, cuáles son las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria y el procedimiento para su imposición. Así, el sistema completo de responsabilidades contenido en dicha ley prevé, según las características de cada caso, las sanciones siguientes: I. Amonestación; II. Suspensión; III. Destitución; IV. Sanción económica; V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; y, VI. Arresto hasta por treinta y seis horas. Es decir, siempre que se pruebe que una conducta actualiza alguna infracción administrativa, la autoridad disciplinaria, tras comprobarla plenamente, deberá primero, individualizar cuál de las seis modalidades de sanciones previstas por el sistema normativo completo será aplicable a los hechos, lo que tendrá que

hacer de forma proporcional y razonable; posteriormente, dada la naturaleza de las sanciones (excepto la amonestación y la destitución que se concretan en un solo momento) deberá establecer su duración (ya sea de suspensión, inhabilitación o arresto), o a cuánto ascenderá la obligación de pago (por conceptos resarcitorios, indemnizatorios o simplemente sancionadores, según proceda); aspectos que implican que, tras la individualización de la sanción, se pasará a la del tiempo de duración de ésta, o bien, del cuántum, si fuere económica. Esto demuestra que, para efectos de estimar correctamente individualizada una sanción impuesta en términos de la ley referida (excepto amonestación y destitución), siempre deberán existir dos diferentes tipos de juicios de proporcionalidad y razonabilidad. Consecuentemente, si la autoridad sancionadora no realiza ese doble juicio o escrutinio de proporcionalidad, ello es suficiente para estimar que la resolución sancionadora es contraria, no sólo a la lógica del propio sistema de sanciones, sino también a las técnicas garantistas del derecho administrativo sancionador y a la propia Constitución, por lo cual, la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México que advierta la inobservancia de los criterios indicados, debe anular todos los actos en que se hayan inaplicado o utilizado inexactamente, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 99/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”. (SCJN, 2014: 1653)

¿Qué papel desempeña el Órgano Superior de Fiscalización en el combate a la corrupción?

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México es una dependencia del Poder Legislativo que tiene por objeto llevar el con-

trol, la fiscalización y la revisión del ingreso y del gasto público de los Poderes del estado, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del estado y Municipios, con un papel preponderante en el combate a la corrupción, por las funciones que tiene encomendadas, forma parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción y el Sistema Estatal de Fiscalización.

Respecto al primero, lo es de acuerdo con las fracciones II y XII del artículo 3, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, ideado como la instancia encargada de la coordinación y la eficacia del propio sistema, que constituye, a su vez, el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los entes públicos del Estado de México que tiene por objeto el combate a la corrupción.

Mientras que el Sistema Estatal de Fiscalización, de acuerdo con la fracción XIII del artículo 3, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los entes públicos fiscalizadores, que tienen por objeto maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en la entidad y sus municipios, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, para evitar las duplicidades o las omisiones. Su integración en este subsistema le permitirá “establecer acciones y mecanismos de colaboración... [para promover] el intercambio de conocimientos, ideas y experiencias para avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos”. (Gándara Ruiz Esparza, 2016: 10)

Tiene como atribuciones específicas, la posibilidad de llevar a cabo auditorías en tiempo real, así como investigaciones, por presuntos manejos indebidos de recursos, de oficio, derivado de auditorías, realizadas por sus propias áreas, y por denuncias que podrá presentar cualquier persona cuando presuma irregularidades, siempre que aporte elementos mínimos que permitan abrir una investigación.

¿Qué papel desempeña el Tribunal de Justicia Administrativa en el combate a la corrupción?

La función primordial del Tribunal de Justicia Administrativa será desarrollar la política de sanción, mediante un esquema jurisdiccional (*Gaceta Parlamentaria* 4223-III, año XVIII, 26 de febrero de 2015) en la materia, con autonomía al dictar sus fallos, con la encomienda que le atribuye para substanciar, resolver y, en su caso, sancionar a servidores públicos del ámbito estatal y municipal, por faltas calificadas como graves.

En realidad, las reformas legislativas que generaron los Sistemas Anticorrupción, y con ello la jurisdiccionalización de una parte del derecho disciplinario es la materialización de la reforma constitucional a la fracción XXIX-H del artículo 73, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2006, cuyo objeto principal, y que hoy tiene notoriedad dentro del sistema es la transferencia “a un órgano jurisdiccional una potestad que tradicionalmente había sido una manifestación de la relación jerárquica...” (Lucero Espinosa, 2011: 8). Esto representa un paso importante, puesto que las salas especializadas en la materia tienen la responsabilidad de limitar el carácter político de las decisiones en las responsabilidades administrativas que, hasta antes de la reforma, se encontraban en poder de esos superiores jerárquicos; por lo que si político es el órgano decisor, política será la decisión; contrario a ello, y con el fin de lograr que el derecho disciplinario sea plenamente aplicado sin que se haga selectivamente y que se aplique sin pretextos o como una represión política, da una solución simple a través de lo que se ha dado en llamar “la jurisdiccionalización (Nieto, [1970] citado en Lucero Espinosa, 2011: 10) del derecho disciplinario”, la que... ha llegado a construir la meta imprescindible de toda reforma sobre el derecho disciplinario. (Lucero Espinosa, 2011, 9)

¿Qué mecanismos de prevención de faltas administrativas y actos de corrupción existen?

La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios prevé diversos mecanismos de prevención de la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción:

- a) Implementar acciones para establecer criterios en situaciones específicas que deberán adoptar los servidores públicos en coordinación con lo dispuesto en la Ley del Sistema Anticorrupción estatal. Para ello deberán acatarse a los lineamientos generales que, al efecto, emita la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos.
- b) Evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas y proponer modificaciones al mismo, de resultar procedentes.
- c) Observar el Código de Ética, la Secretaría de la Contraloría o los Síndicos, de acuerdo con los lineamientos que emita la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y Municipios.
- d) Valorar y supervisar el cumplimiento de las recomendaciones que haga el Comité Coordinador, para adoptar medidas de fortalecimiento institucional e informar de ello al propio Comité.
- e) Implementar mecanismos de coordinación.
- f) Selección de los integrantes del órgano interno de control además de los requisitos de su nombramiento, sustentado en
 1. Garantías de igualdad de oportunidades
 2. Procedimientos transparentes, objetivos y equitativos
 3. El mérito
 4. Mecanismos de profesionalización
- g) Suscripción de convenios de colaboración de los órganos internos de control y la Secretaría de la Contraloría con personas que participen en contrataciones públicas, cámaras empresariales, así como organizaciones industriales y del comercio, con la finalidad de:
 1. Orientarles en el establecimiento de mecanismos de autorregulación, instrumentación de controles internos y programa de integridad, que priorice y asegure el desarrollo de la cultura ética en su organización

La política de integridad deberá contener

 - Manuales de organización y de procedimientos que delimiten funciones y responsabilidades, y precisen cadenas de mando y de liderazgo
 - Un Código de Conducta, publicado y socializado, con sistemas y mecanismos de aplicación real
 - Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría

- Sistemas y procesos de entrenamiento y capacitación respecto de medidas de integridad
 - Políticas dirigidas a prevenir y evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación
1. Integrar las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios e incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados sobre el cumplimiento del programa de integridad, con herramientas de denuncia y protección del denunciante.
- h)* Establecer mecanismos para promover y permitir la participación de la sociedad en la generación de políticas públicas dirigidas al combate de conductas que constituyan faltas administrativas o hechos de corrupción.
- i)* Instrumentos de rendición de cuentas
1. El sistema de evolución patrimonial
 2. Declaración de intereses
 3. Constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital
 4. Establecimiento a través de la plataforma digital estatal del régimen de los servidores públicos que participan en las contrataciones públicas, que contenga nombres y adscripción, que deberá ser actualizado cada quince días.
 5. Emisión, por parte del Comité Coordinador, del Protocolo de Actuación en contrataciones, que implementará la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control.

¿Qué sanciones se pueden imponer a los servidores públicos que incurran en faltas administrativas graves?

Ver la tercera sección.

Conclusiones

El procedimiento de responsabilidades administrativas, en sus tres etapas: investigación, substanciación y resolución es garantista, tiende a la protección de los derechos humanos y la adecuada defensa del presunto infractor.

La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios es una norma de las denominadas “mixtas”, pues en ella se contienen disposiciones jurídicas, tanto adjetivas como sustantivas.

Incorpora diversas figuras jurídicas, principios y conceptos del derecho penal: presunción de inocencia, defensa adecuada, dolo, culpa, nexo causal, etcétera; sin embargo, al constituirse el procedimiento de responsabilidad administrativa como una especie del Derecho Sancionador y, por ello, relativo al ejercicio de las facultades punitivas que tiene el Estado, debe ir encaminado a la construcción de sus propios conceptos jurídicos, dada su naturaleza de tipo eminentemente administrativo.

La aplicación de principios y conceptos jurídicos del ámbito penal, en su caso, deben ser aplicados, como ha referido el Poder Judicial de la Federación, con los matices y modulaciones que resulten acordes con las particularidades de cada asunto.

Es una norma inicial, que con el curso de los acontecimientos y la generación de precedentes habrá de reformarse para estar acorde con la realidad y el Estado de derecho constitucional.

Fuentes de consulta

Fernández Ruiz, Jorge (coord.) (2014), *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa.

Gándara Ruiz Esparza, Alberto (2016), *Derecho disciplinario mexicano*, México, Porrúa.

García Máynez, Eduardo (2011), *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa.

Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, J. Francisco (eds.) (2000), *El derecho y la justicia*, Madrid, Editorial Trotta.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, (2004), *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IV, México, Porrúa-UNAM.

- Lucero Espinosa, Manuel (2011), “La jurisdiccionalización del derecho disciplinario”, *Revista de Investigación Jurídica*, núm. 8, <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lajurisdiccionalizacion.pdf>, noviembre de 2017.
- Nava Negrete, Alfonso (2014), “Sanción administrativa”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.) *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
- Nieto, Alejandro (1970), “Problemas capitales del derecho disciplinario”, *Revista de Administración Pública*, núm. 63, septiembre-diciembre, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Padilla Sanabria, Lizbeth Xóchitl (2017), *El derecho administrativo sancionador en el Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Editorial Flores.
- Pincione, Guido (2000), “Responsabilidad”, en Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, J. Francisco (eds.), *El derecho y la justicia*, Madrid, Editorial Trotta, p. 343.
- Vidal Riveroll, Carlos (2004), “Falta”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IV, México, Porrúa-UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 38.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del México
- Constitución Política del Estado de Michoacán
- Gaceta Parlamentaria 4223-III, año XVIII, 26 de febrero de 2015, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios

Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (febrero de 2018), RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU NATURALEZA. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis: I.10o.A.58 A (10a.), tomo III, p. 1542.

————— (febrero de 2015), PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MATERIA LABORAL. LA FALTA DE PARTICIPACIÓN DE LA TRABAJADORA EN ACTIVIDADES IMPUESTAS POR EL PATRÓN COMO PARTE DE SU TRABAJO, QUE NO REVELAN UNA DESATENCIÓN AL DEBER DE OBRAR CON INTENSIDAD, CALIDAD Y ESmero, NO PUEDEN DERIVAR EN UNA CONSECUENCIA DESFAVORABLE PARA AQUÉLLA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis: XI.1o.A.T.41 A (10a.), tomo III, p. 2662.

————— (octubre de 2002), RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: 2a. CXXVII/2002, (9a.), tomo XVI, p. 473.

————— (noviembre de 2003), EMPLAZAMIENTO, NOTIFICACIÓN, CITACIÓN Y REQUERIMIENTO. CONSTITUYEN MEDIOS DE COMUNICACIÓN PROCESAL QUE TIENEN SIGNIFICADO DISTINTO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: 1a. LIII/2003, (9a.), tomo XVIII, p. 123.

————— (junio de 2014), PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis: P./J. 43/2014 (10a.), tomo I, p. 41.

————— (febrero de 2008), RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: 2a. VII/2008, (9a.), tomo XXVII, p. 733.

————— (enero de 2002), FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: P./J. 142/2001, tomo XV, p. 1042.

————— (abril de 2014), RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. CARACTERÍSTICAS DE LOS DOS DIFERENTES TIPOS DE JUICIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD QUE DEBEN REALIZARSE PARA ESTIMAR CORRECTAMENTE INDIVIDUALIZADA UNA SANCIÓN IMPUESTA EN TÉRMINOS DE LA LEY RELATIVA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis: II.3o.A.122 A (10a.), tomo II, p. 1653.

Séptima sección

DEL CÓDIGO DE ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Jesús Gabriel Flores Tapia*

Para el eficiente desempeño de la función pública es necesario promover y divulgar una cultura de la responsabilidad, para que los servidores públicos —como miembros de una comunidad, agentes del Estado en ejercicio de una facultad conferida por la ley y personas comprometidas con el interés público— asuman sus actos (Fierro, 2017).

La buena práctica en el servicio público posee tal relevancia que se ha elevado a categoría de principio constitucional, conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se advierte que se aplicarán sanciones a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones (Cossío Díaz, 2017).

De manera congruente con la disposición constitucional, así como con la implementación del sistema anticorrupción y con las necesidades del servicio, en el Estado de México se normó el Código de Ética de los Servidores Públicos (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de noviembre, 2015)¹ se integra por I. Principios de observancia general para todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

* Maestro y licenciado y por la Universidad Autónoma del Estado de México; Presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Municipal Anticorrupción de Toluca.

¹ No obstante que, el 2 de abril de 2019, en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* se publicó el Acuerdo del secretario de la Contraloría del estado, por el que se emite el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus Organismos Auxiliares. Es preciso resaltar que el marco conceptual respecto a principios y valores del servidor público en ejercicio de sus atribuciones se fundamentó en el primero por considerarlo más expositivo.

eficiencia; y por II. Valores que todo servidor público debe anteponer en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, tales como interés público, deferencia, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, compromiso con el entorno cultural y ecológico, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas. Enseguida se conceptualizan cada uno de ellos.

¿Qué es la legalidad?

Este principio significa el respeto irrestricto a la ley; en materia de servicio público, podemos identificar dos vertientes: por un lado, las autoridades al desempeñar un empleo, cargo o comisión sólo pueden hacer lo que la ley les permite, les faculta o atribuye. Un servidor público debe actuar apegado a la norma que le concede esa facultad, por tanto, tiene la obligación de conocer las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones. (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de noviembre, 2015)

Por otra parte, un servidor público tiene el derecho para que todo procedimiento que se le instaure con motivo de la falta al cumplimiento de sus deberes como servidor público se encuentre establecido en una ley, ésta sea exactamente aplicable al caso concreto, se le otorguen las garantías judiciales y los medios de defensa adecuados para que, si hubiera sanción, sea correspondiente con el principio de legalidad.

¿Qué es la honradez?

Este principio se asocia con cualidades como la sinceridad y la veracidad; es un valor libre de engaño. En la rectitud de ánimo y la integridad en el hacer o no hacer alguna cosa se reconoce el nivel de honradez. Ser una persona recta y justa es también guiarse por aquello considerado como socialmente correcto y adecuado.

La honradez es una cualidad del carácter que identifica a la persona consigo misma. En la relación con los demás promueve una calidad moral que genera confianza, respeto, reconocimiento, y se refleja en la forma de servir a los demás, ya que se armoniza el vínculo entre los ciudadanos y las personas que se desempeñan como servidores públicos; de tal modo que en el marco institucional en el cual se desarrollan las relaciones adquiere credibilidad y confianza social.

Por ello, la honradez requiere de la honestidad para que después de una deliberación interna se exteriorice un acto que ha sido racionalmente determinado, el cual deberá ser congruente con un modo de ser personal y con lo que nos debemos unos a otros en una sociedad bien organizada, así, constituye un instrumento de la ética del servidor público. (Scanlon, 2003)

De este modo, la honradez se reconoce como la cualidad deseable con la que deberá actuar quien está facultado para realizar un servicio público, a fin de que administre los recursos públicos bajo su responsabilidad, sólo para satisfacer los objetivos a los que están destinados, tal como lo advierte la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios en su artículo 7. (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de mayo de 2017)

¿Qué es la lealtad?

Según el *Diccionario de Real Academia de la Lengua española*, la *lealtad* es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien.

Por su parte, el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México refiere que este principio exige una vocación absoluta de servicio a la sociedad, que deberá velar por el interés superior para atender las necesidades colectivas por encima de los intereses personales o particulares o ajenos al bienestar de la población; da por sentado que este valor lo poseen los servidores públicos por el solo hecho de serlo. Destaca en este concepto que el Estado se erige como un ente que otorga confianza al servidor público para el desempeño de la función y que por este hecho la lealtad se convierte en una exigencia para con la institución y lo que ésta representa. (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de noviembre de 2015)

En la relación servidor público-Estado, la lealtad se traduce en un compromiso del primero para laborar de manera responsable, en un ámbito de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, como deberes que rigen el servicio público, tal como lo refiere la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado

de México y Municipios en su artículo 7. (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de mayo de 2017)

Ese compromiso, entonces, no es solamente para con la institución-Estado, sino con el servicio público, cuyo destinatario final es el otro. Cuando se actúa pensando en el otro como en sí mismo, el compromiso se materializa a favor también del Estado. (Scanlon, 2003)

La congruencia entre la conciencia del compromiso con el otro, el deber de respeto para con la institución, la confianza en el servicio público, redundará en la credibilidad y mejora del servicio, por ende, en la revaloración de la figura del servidor público y su trascendencia social.

La lealtad es consecuentemente una cuestión de fe, de confianza entre todos los elementos que integran el servicio público, tales como el servidor público comprometido, el Estado con un adecuado desarrollo de las políticas públicas, la buena práctica administrativa para todas las personas y respetuoso de las necesidades del servidor público; de tal manera que cuando se genera esta sinergia se motiva, mejora y fortalece el sentido de pertenencia a la organización y al mismo tiempo se propicia la toma de conciencia de servicio. Finalmente, el ciudadano que recibe un servicio adecuado y de calidad se siente satisfecho.

¿Qué es la imparcialidad?

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, la *imparcialidad* es la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud. En su acepción jurídica, consiste en un principio de actuación procesal para los jueces, como expresión de respeto al debido proceso.

Desde luego, no es aplicable exclusivamente a los servidores judiciales o jurisdiccionales, también puede entenderse como el atributo que permite al servidor público actuar de manera ecuánime, orientar su conducta hacia los fines de interés público y no del propio, razonando y motivando sus determinaciones con base en la norma,

evitando toda actuación que implique favoritismos o privilegios. De esta forma, la Administración Pública actúa con objetividad al tomar decisiones con absoluto respeto a los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. (Ortiz Millán, 2016)

Esto quiere decir que la persona a cargo de juzgar o dirimir una cuestión tratará a las personas sin distinción alguna, sin dejarse influir por prejuicios o intereses que lo lleven a beneficiar a una de las partes. (Fierro, 2017)

Este principio exige al servidor público presentar una excusa o abstenerse de conocer asuntos en los que pudiera tener impedimento o conflicto de interés para evitar el riesgo de favorecer o perjudicar a alguna de las partes en el asunto del que por el ejercicio de sus funciones debiera conocer.

El Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México define la imparcialidad como la oportunidad que tienen los servidores públicos para dar el mismo trato a los ciudadanos, sin conceder privilegios o preferencias a organizaciones o personas, sin permitir que influencias, intereses o perjuicios indebidos afecten su compromiso al tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva. (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de noviembre de 2015)

¿Qué es la eficiencia?

Es el principio que rige el actuar de los servidores públicos en el desempeño de sus atribuciones. En una cultura de servicio orientada al logro de resultados, permite alcanzar metas institucionales con base en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas y el uso racional y transparente de los recursos públicos.

Cuando la actuación de los servidores públicos se rige por este principio, en conjunto con los anteriores, facilita las buenas prácticas administrativas; es útil para guiar políticas de beneficio orientado, por ejemplo, hacia la mayoría, a grupos vulnerables o de atención específica. Además, desarrolla la confianza entre los miembros de una organización social y compromete la participación de las personas usuarias de los servicios que ofrece el Estado.

La noción de *eficiencia* tiene su origen en el término latino *efficientia*, y se refiere a la habilidad de contar con algo o alguien para obtener un resultado. El concepto también suele ser equiparado con el de fortaleza o el de acción.

La eficiencia, por lo tanto, está vinculada con la habilidad para utilizar los medios disponibles de manera racional para llegar a una meta. Se trata de la capacidad de alcanzar un objetivo fijado con anterioridad en el menor tiempo posible y con el mínimo de los recursos disponibles, lo que supone una optimización.

La eficiencia suele emplearse como sinónimo de eficacia; no obstante, el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define aquella como la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado; en tanto que la segunda, es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera; así, una persona es eficaz cuando consigue cumplir con un objetivo en el tiempo señalado; será eficiente, si alcanza la meta empleando los menos recursos posibles. Una persona será eficiente y eficaz cuando colabora con otros, aportando sus capacidades en la consecución de un fin u objetivo.

El desempeño eficiente de la función pública, bajo estos estándares, exige la ejecución de una política gubernamental que renueve el sistema de la Administración Pública con elementos integradores como servidores públicos con perfil profesional específico, la implementación de códigos de ética, así como la transparencia y vigilancia en el uso de recursos públicos. (Cruz Martínez, 2015)

En la construcción de ese perfil del servidor público se privilegia el desempeño con la práctica de valores, los que se detallan a continuación.

¿En qué consisten el respeto y el respeto a los derechos humanos?

El Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México se integra por principios de observancia general, así como por valores que deben anteponer en el desempeño de su empleo, cargo o

comisión. El primer valor al que alude el Código es el *respeto*, que se manifiesta cuando los servidores públicos otorgan un trato digno y cordial a las personas en general y a sus compañeros de trabajo, superiores y subordinados, considerando sus derechos; de tal manera que propician el diálogo cortés y la aplicación armónica de instrumentos que conduzcan al entendimiento a través de la eficacia y el interés público.

Para brindar un trato digno y cordial al otro, es necesario que el servidor público conozca la disposición del ser humano para valorar la vida, tener carácter y autoestima, respetar las costumbres y la moral; y que tenga la plena conciencia de que en la interrelación con los demás impacta en su forma de ser ética (Sanabria, 1984). Así, cuando se reconoce la dignidad propia, lo valioso del trabajo en el servicio público y la aportación a la sociedad organizada, es posible respetar la dignidad del otro, y en un ejercicio de libertad, elegir un comportamiento ético, cuidadoso y esmerado, diligente, en la buena práctica administrativa.

Cuando este valor de respeto se enlaza con los derechos humanos —que el sistema jurídico mexicano reconoce y fundamenta en la obligación constitucional impuesta a todas las autoridades del Estado para que, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, los promuevan, protejan, respeten y garanticen— encontramos el mecanismo de eficacia del derecho a las buenas prácticas de la Administración Pública, el cual se concibe como el derecho de todo ser humano a la consolidación de una estrategia del Estado ordenada y dirigida a la mejor satisfacción del interés común, de manera que su gestión y dirección se realice al servicio integral de todos; que las instituciones públicas, a través de sus servidores públicos, se conduzcan bajo criterios de respeto y buen gobierno para satisfacer las necesidades de las personas que forman parte de la colectividad a la que sirven. (Delgado Carbajal y Bernal Ballesteros, 2016)

¿Qué es el interés público?

El *interés público* es un valor que debe orientar la actuación del servidor público. Su fundamento se encuentra en la organización

del Estado constitucional en México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39, y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 4, definen —en el marco de la teoría contractualista de la voluntad general— que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

Por virtud de esas normas también se determina cómo el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, del Estado y de los Ayuntamientos. Ese poder público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; mientras que para la atención y el despacho de los asuntos de su competencia, el Ejecutivo contará con diferentes dependencias que conforman la Administración Pública.

De tal manera que el interés público, desde la norma fundamental, se constituye con lo que al pueblo le interesa, con lo que a todos conviene, con lo que debe hacer el poder público, concretamente, el Ejecutivo, a través de la Administración Pública para beneficio de la comunidad, de la colectividad, de la sociedad organizada. Por lo tanto, el interés público es origen y fin de la actuación del servidor público, quien al trabajar en la Administración Pública, desarrolla una función pública y responde a un deber funcional que, dentro del marco de atribuciones que le concede la ley, le beneficia a sí mismo y a los demás.

En el servicio público se cuida el interés público si se proporciona la máxima atención a las necesidades y demandas de la sociedad, por encima de intereses y beneficios particulares, ajenos a la satisfacción colectiva.

Más allá de la norma, el interés público es un valor que involucra al servidor público y a la sociedad, que posee un lugar dentro de la escala de valores de la sociedad; en este caso, en el Código de Ética del Servidor Público constituye una obligación de hacer y, por tanto, exige un deber de cumplimiento; éticamente hablando debe hacerse porque es bueno que se haga, porque deriva de un sistema de normas y valores que la comunidad ha establecido, sancionado y considera bueno. (López Suárez, 1999)

¿Qué es la igualdad y no discriminación, la equidad de género, y a qué se refiere un entorno cultural y ecológico?

Son valores principales que deben observar los servidores públicos del Estado de México en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Para la conceptualización de la *Igualdad y no discriminación* es necesario establecer que se erigen en el principio fundamental de la dignidad humana, como base de los demás derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente. Por este principio se reconoce la superioridad de las personas respecto a las cosas, la paridad entre los seres humanos, su individualidad, su libertad y auto-determinación, la garantía de su existencia material mínima, la posibilidad real y efectiva del derecho de participación en la toma de decisiones (SCJN, 2018).

Por tanto, implica el deber de las instituciones en un Estado constitucional democrático para crear y garantizar las condiciones de disfrute de esos derechos a cada uno de los miembros de la sociedad, sin distinción alguna, motivada en el origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas (CPEUM, artículo 1, párrafo tercero).

Las instituciones ejercen funciones públicas que se traducen en servicios públicos, los cuales se brindan a través de sus agentes o servidores públicos; de donde, el cargo público se crea con objetivos precisos para cumplir con la resolución de las demandas ciudadanas (Diego Bautista, 2017). Consecuentemente, el deber moral y ético para los servidores públicos consiste en ofrecer igual trato, atención, esmero, cuidado, diligencia, eficiencia, oportunidad, conforme a la ley, en igualdad de circunstancias a todas las personas, acatando la prohibición para actuar con discriminación.

Equidad de género

Se ha dado en llamar derecho a la equidad de género, al principio constitucional (CPEUM, 2017: artículos 1 y 4; CPELYSM, 2019: artículo

5) y convencional (CEDAW, 1979) que establece la igualdad entre hombres y mujeres; significa que todas los seres humanos, sin distinción alguna, tenemos los mismos derechos y obligaciones en la sociedad, y el Estado tiene el deber de velar porque se cumplan.

Con la equidad se pretende contribuir a eliminar las barreras que imposibiliten el desarrollo integral y armónico en un mismo plano de las mujeres, sin que implique otorgar un trato diferenciado; el Estado es responsable de vigilar que se garantice la igualdad entre hombres y mujeres.

El desarrollo de la función pública es el ámbito *per se* para que el Estado, a través de sus instituciones y dentro de su esfera de competencia, garantice que las mujeres y los hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos, a los programas y los beneficios institucionales y a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales.

Además, en el desempeño del servicio público, los servidores públicos, quienes —atendiendo las atribuciones que la ley les confiere— tendrán obligaciones para promover, proteger, respetar y garantizar que este valor se respete en su actuación para con los ciudadanos.

En el contexto del entorno cultural y ecológico, para respetar este valor —que se inscribe en el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México— los servidores públicos en el ejercicio de sus facultades evitarán la afectación del patrimonio cultural y de los ecosistemas, asumirán una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente y, en el ejercicio de sus funciones y conforme a sus atribuciones, promoverán en la sociedad la protección y la conservación de la cultura y el medio ambiente, principal legado para las generaciones futuras.

¿En qué consiste la integridad, la cooperación y el liderazgo?

La integridad, la cooperación y el liderazgo se definen como valores que debe practicar el servidor público en su actividad dentro de la función pública; se refieren a cualidades que es necesario poseer o desarrollar para cumplir eficientemente con el servicio público.

Integridad

Ser íntegro se refiere a la forma en que se comporta una persona hacia los demás, según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, de manera recta, proba e intachable.

Por la naturaleza pública de la función, los servidores públicos deben actuar de manera congruente con los principios que rigen el desempeño de un empleo, cargo o comisión, con un compromiso para ajustar su conducta a la ética que responda al interés público; y de esta manera, contribuir para generar certeza en que las demás personas pueden confiar en su actuación.

Este valor tiene sustento en otros valores y cualidades del servidor público como la honestidad, la autoestima, el respeto por sí mismo, la responsabilidad, la disciplina, la lealtad, la pulcritud y la firmeza. Todas las constituciones democráticas modernas recogen el derecho fundamental a la integridad moral.

Cooperación

Este valor se basa en la cualidad que muestran los servidores públicos para colaborar entre sí y propiciar el trabajo en equipo a fin de alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y programas gubernamentales. Constituye una manera eficiente para gestionar, resolver y ejecutar acciones en función del interés colectivo, en beneficio de las personas que constituyen una mayoría, una minoría o un grupo en situación de vulnerabilidad o en función de una necesidad personal.

El servidor público debe privilegiar el trabajo en equipo porque se optimizan recursos humanos, materiales, financieros, se mejora la calidad del trabajo, se ofrecen menores resultados y se contribuye a generar confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Liderazgo

El *liderazgo* es un valor que, como los anteriores, detenta los principios y las actitudes bajo normas éticas que son inherentes a las per-

sonas que desempeñan un encargo público. Los servidores públicos son promotores del Código de Ética, de las reglas de integridad, con su ejemplo en el desempeño de sus funciones fomentan y aplican los principios que la Constitución y la ley les imponen, así como aquellos valores adicionales que por su importancia son intrínsecos al servicio público.

¿Qué son la transparencia y la rendición de cuentas?

Transparencia

Los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, protegen los datos personales que estén bajo su custodia, privilegian el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan y, en el ámbito de su competencia, difunden de manera proactiva información gubernamental, como un elemento que genera valor a la sociedad y sirve para promover un gobierno abierto.

Rendición de cuentas

Los servidores públicos asumen plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, por lo que informan, explican, justifican sus decisiones, sus acciones y se sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.

Fuentes de consulta

Álvarez, José (2003), “Concepciones sobre el valor”, tesis doctoral, Granada, Universidad de Granada.

Cossío Díaz, José Ramón (coord.) (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada III*, México, Tirant Lo Blanch.

Cruz Martínez, Enrique (coord.) (2015), *Por una nueva ética de lo público en México: experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental*, México, Fontamara.

Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros, María José (coords.) (2016), *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

Diego Bautista, Óscar (2017), *Del espíritu del servicio público al espíritu del capitalismo. De cómo los servidores públicos se tornaron en gerentes privados*, México, Poder Legislativo del Estado de México.

Fierro, Ana Elena (2017), *Responsabilidad de los servidores públicos: del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica.

López Suárez, A. (1999), *Elementos de ética policial*, México, Gobierno del Estado de México.

Ocampo, Manuel (2002). *La importancia de la fundamentación metafísica para la comprensión de las dimensiones de la persona humana*. México, Universidad Anáhuac.

Ortiz Millán, Gustavo (2016), “Sobre la distinción entre ética y moral”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, número 45, octubre, pp. 113-139.

Scanlon, Thomas (2003), *Lo que nos debemos unos a otros. ¿Qué significa ser moral?*, Paidós, Barcelona.

Sanabria, José Rubén (1984), *Ética*, México, Porrúa.

Instrumentos internacionales

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1979), Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), última reforma 6 de junio de 2019.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1917), última reforma 12 de junio de 2019.

LRAEMyM (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios) (2017), *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de mayo, última reforma 21 de diciembre de 2018.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (mayo de 2018), DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL QUE ES LA BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis: I.10o.A.1 CS (10a.), libro 54, tomo III, p. 2548.

Decretos y Acuerdos

Acuerdo del Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México por el que se expide el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus Organismos Auxiliares, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2 de abril de 2019, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2019/abr021.pdf>, septiembre de 2018.

Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se expide el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de su Empleo, Cargo o Comisión y los Lineamientos Generales para Propiciar su Integridad a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de noviembre de 2015, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2015/nov305.PDF>, septiembre de 2018.

Derechos humanos, ética pública y el combate a la corrupción, se terminó de imprimir en octubre de 2019 en los talleres de Grupo Editorial Jano S.A. de C.V., ubicado en Ernesto Monroy núm. 109, Parque Exportec II, Toluca, Estado de México, C.P. 50223.

La edición estuvo a cargo de la Unidad de Difusión de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México y el H. Ayuntamiento de Toluca. Esta publicación consta de 1000 ejemplares.

