



1^{ra} Edición

BOLETÍN DE LA **CONTRALORÍA GENERAL**

2024

Revista especializada en la difusión de
información relacionada con la actuación
de los Órganos Internos de Control.

ANTI-CORRUPCIÓN



1^{ra} Edición

BOLETÍN DE LA **CONTRALORÍA GENERAL**

2024

Revista especializada en la difusión de
información relacionada con la actuación
de los Órganos Internos de Control.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
UNA MIRADA TEÓRICA Y ÉTICA DE LA CORRUPCIÓN	9
CIUDADANÍA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN	13
ÉTICA CIUDADANA Y ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL AUTÓNOMOS	15
EL ARDUO Y TORTUOSO CAMINO PARA SANCIONAR A LOS CORRUPTOS	19
LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL COMO ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS Y CON POCO RESPALDO NORMATIVO	27
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PUENTE DE CAMBIO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: ASPECTOS A CONSIDERAR	31
LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE LOS SISTEMAS UNIVERSAL E INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA	35
LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL: UNA CRÍTICA A SUS FUNCIONES COMO PARTE DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	43
AGRADECIMIENTOS	47

PRESENTACIÓN

Un objetivo imprescindible de la función de fiscalización encomendada a los Órganos Internos de Control, poco visible pero trascendente por su profundidad, es pedagógico. La realización de actos de fiscalización (que incluyen auditorías, revisiones, inspecciones y acciones de control), conforman un esquema en el que los entes fiscalizados van adquiriendo conocimiento y experiencia sobre las buenas prácticas, las conductas éticas y la administración transparente de los recursos públicos.

Esa labor pedagógica sería inconsecuente si no se difunde, pues sus resultados deben comunicarse para asegurarnos que los errores no se repitan, y los casos de éxito se repliquen. Para ello, la Contraloría General emite su boletín, con el fin de convertirlo en un espacio de discusión académica, teórica y práctica, de los temas que son el foco de atención en la buena gestión pública.

El boletín que ahora se presenta pretende ser un órgano de difusión de los retos que enfrentan las instituciones de combate a la corrupción de nuestro país, y también de los logros alcanzados dentro de un sistema que, aunque incipiente, ha comenzado a rendir frutos, sobreponiéndose a las complejidades y vicisitudes propias de un diseño que, debido al dinamismo del fenómeno que encara, se percibe como inacabado.

Como un primer ejercicio y desde la perspectiva de quienes son operadores y críticos del Sistema Anticorrupción del Estado de México, en este número participan la Maestra Claudia Adriana Valdés López, quien se desempeñó como Secretaria Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, de 2019 a 2024; el C. P. Luis Manuel de la Mora Ramírez, Presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, de 2022 a 2023, y la Dra. Zulema Martínez Sánchez, integrante de 2021 a 2024; el Dr. Victorino Barrios Dávalos, Titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, de 2020 a 2024; el Mtro. Juan José Hernández Vences, Contralor del Poder Legislativo del Estado de México; el Mtro. Víctor Antonio Lemus Hernández, Titular del Órgano Interno de Control de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; la Mtra. Mariel Alejandra D'Labra Brito, especialista en combate a la corrupción; y el Dr. Rodrigo Archundia Barrientos, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción del Estado de México.

La Maestra Valdés, nos presenta el artículo titulado “Una mirada teórica y ética de la corrupción”, en el que analiza el significado de la corrupción a través de un enfoque sistémico y responde a dos preguntas cotidianas:

¿por qué ha crecido la corrupción? y ¿cómo lograr que aquellas personas servidoras públicas que realizan prácticas antiéticas dejen de hacerlo?

El C. P. De la Mora, en “Ciudadanía: combate a la corrupción”, esboza un diagnóstico que parte de la percepción que tiene la sociedad de ese problema, como el segundo más importante; y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Estatal, como estrategia que se ha materializado en política pública, que va generando una cultura nueva de integridad.

La Dra. Zulema Martínez Sánchez, en su trabajo “Ética ciudadana y Órganos Internos de Control autónomos” propone dos acciones para combatir –a mediano y largo plazo– la corrupción, a través de una labor ciudadana de concientización de valores y ética, así como el fortalecimiento de la actividad legislativa que modifique el marco normativo, en aras de contar con titulares de Órganos Internos de Control designados por la Legislatura Estatal, que les otorgue independencia respecto de las personas titulares de las dependencias que deben fiscalizar.

El Dr. Victorino Barrios Dávalos nos presenta el opúsculo intitulado “El arduo y tortuoso camino para sancionar a los corruptos”, en el que expone casos prácticos suscitados en el Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, planteando en primer lugar, cómo la corrupción se incrustó en las casas de estudios, para después ahondar en la “Estafa Maestra”, y las dificultades que ha enfrentado para lograr la imposición de sanciones a las personas involucradas.

El Mtro. Juan José Hernández Vences, con el artículo “La auditoría gubernamental como actividad de investigación de faltas administrativas y con poco respaldo normativo”, realiza una disertación sobre cómo la labor fiscalizadora y el ejercicio de la auditoría gubernamental en nuestro país, carece de normas generales, obligatorias y vinculantes, que robustezcan al Sistema Nacional de Fiscalización inserto en el Sistema Nacional Anticorrupción.

En su oportunidad, el Mtro, Víctor Antonio Lemus Hernández presenta el ensayo “Las políticas públicas como puente de cambio en el combate a la corrupción, aspectos a considerar”, en el que aborda un tema que es de la máxima trascendencia, el fomento de las buenas prácticas entre las personas servidoras públicas, con miras a dos fines básicos, el cumplimiento de los objetivos de las instituciones y mejorar la percepción ciudadana sobre la importancia y utilidad del aparato burocrático en el desarrollo del Estado y la nación.

Más adelante, la Mtra. Mariel Alejandra D’Labra Brito, en “La lucha contra la corrupción desde los sistemas universal e interamericano de derechos humanos”, analiza los efectos que tiene ese flagelo, debilitando la gobernabilidad y erosionando las instituciones democráticas, con impacto en la sociedad, y de forma particular, en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, todo ello, con consecuencias que derivan en la vulneración de los derechos humanos.

El Dr. Rodrigo Archundia Barrientos realiza un análisis de los efectos perniciosos de la corrupción en el servicio público, de forma particular en la procuración de justicia, y su incidencia en la vulneración de derechos humanos, a partir de la afectación de la credibilidad que sufren las instituciones del Estado.

Finalmente, la Contraloría General del Tribunal Electoral del Estado de México realiza una modesta aportación crítica, a la distribución de competencias entre los Órganos Internos de Control y los Tribunales de Justicia Administrativa, para sancionar las infracciones administrativas, según se trate de no graves o graves. A la luz de la concepción propia, dicha distribución implica sustraer las consecuencias materiales del ejercicio de la función de control, para otorgarla a un órgano jurisdiccional apartado de una visión de integralidad.

Con estos trabajos, la Contraloría General del Tribunal Electoral del Estado de México inicia una labor de estudio y análisis que se asumirá como una práctica periódica, que se concibe como un ágora en el que se discuten libremente los problemas y se proponen las soluciones, porque la transparencia y la rendición de cuentas se fortalecen con la escucha de las opiniones y el debate de las ideas.

Ponemos en sus manos este primer volumen, cuya lectura esperamos sea provechosa.

UNA MIRADA TEÓRICA Y ÉTICA DE LA CORRUPCIÓN

Claudia Adriana Valdés López

“Aspira únicamente a la honestidad por sobre cualquier cosa”
Cicerón.

En la literatura especializada, la corrupción se estudia desde diversas perspectivas y, por lo tanto, posee múltiples definiciones. Se trata de un concepto altamente citado en la práctica, pero complejo en la teoría, ya que los significados son amplios y abarcan múltiples situaciones, y las disciplinas y líneas de investigación bajo las cuales se puede abordar son extensas.

Su complejidad ha requerido medirla con técnicas diversas y se han identificado los factores causales y sus consecuencias a través de la estimación de costos que genera su prevalencia. En este sentido, han surgido un sinnúmero de medidas de control que han adoptado las instituciones para contribuir en su combate, derivado de su reconocimiento como problema público, hecho que la ha dotado un carácter prioritario en el contexto de la agenda internacional, nacional y las agendas locales.

Bajo este escenario, la presente narrativa sostiene que es fundamental plantear una descripción teórica que interprete el problema de la corrupción desde la perspectiva de la ética. Es importante referir de inicio una concepción que contribuya a su análisis –pese a la falta de acuerdo en establecer una definición única–, se puede entender como “el uso indebido de una función, generalmente pública, para recibir, para sí o para terceros, un privilegio particular” (Gutiérrez, 2017). Si bien, este primer acercamiento interpretativo tiene una focalización al sector público, es importante visualizar que se trata de un fenómeno que guarda una interrelación e interacción con otros elementos provenientes del sector social y privado, por lo que puede catalogarse como sistémico, ya que trasciende a las personas, sectores, instituciones o niveles de gobierno.

Con base en lo hasta ahora mencionado, es posible puntualizar que la corrupción en el sector público se caracteriza por operar con la participación de al menos una o más personas servidoras o funcionarias públicas, donde tienen lugar intereses particulares que se superponen a las normas que regulan el desempeño de un cargo público y en la que se identifican dos partes: la

persona o personas que sugieren el hecho ilícito, es decir, que corrompen y la persona o personas que lo aceptan, y por ende, son corrompidas.

En el ámbito internacional, los estudios realizados sobre corrupción ubican a México entre los países que tienen que hacer esfuerzos extraordinarios para hacer frente al problema público que se agrava con el tiempo, los altos índices registrados en sus instituciones públicas así lo indican, incluso, considerando la afirmación emitida por las Naciones Unidas, que dice: “en ninguna época de la historia de la humanidad ha habido tanta corrupción como en la actualidad” (Diego, 2016.26). Hace que surjan las preguntas: ¿por qué ha crecido la corrupción?, y ¿cómo lograr que aquellas personas servidoras públicas que realizan prácticas antiéticas dejen de hacerlo?

Dar respuesta a la primera pregunta conlleva la imperiosa necesidad de entender el problema desde una perspectiva teórica y un enfoque multidisciplinario donde se identifiquen los elementos que lo conforman, los contextos y las circunstancias particulares donde se presenta. En cuanto a la segunda pregunta, es necesario subrayar el compromiso que deben asumir las personas servidoras públicas para demandar la solución del problema y actuar de forma congruente y honesta hacia el cumplimiento de tal propósito, ya que el esfuerzo individual coadyuva a erradicar el problema de la corrupción, permear en la conciencia social y gestar una cultura de la ética (Diego, 2016).

En este sentido, Montero (2017) señala la necesidad de que en las administraciones públicas haya un modelo de gestión fundamentado en valores y principios éticos que permitan reformar, modernizar y transformar el Estado, con el fin de crear valor público. El diseño de este marco ético institucional propiciará y reforzará la función pública para crear una cultura que se distinga por cumplir su deber con la sociedad en apego a valores como la honestidad, integridad y transparencia. Una respuesta a esta expectativa fue la creación del **Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios**, cuyo objeto apunta a la emisión de políticas públicas integrales de combate a la corrupción, su puesta en marcha derivó en la integración de la Política Estatal Anticorrupción (PEA).

El diseño de esta política se determinó mediante la aplicación de diversos mecanismos de consulta ciudadana: foros, grupos de enfoque, una encuesta electrónica y un panel de expertos, a partir de los cuales se identificaron las causas, efectos y alternativas de solución a la corrupción. Como resultado se definieron cinco ejes estratégicos: 1) combatir la impunidad; 2) controlar la arbitrariedad; 3) fortalecer las interacciones gobierno-sociedad; 4) involucrar a la sociedad y; 5) ética pública e integridad, de los que, a su vez, derivan cinco objetivos principales y 10 temas.

Es preciso destacar que el quinto eje, es propio de la PEA de la entidad, obedece a que la consulta ciudadana en sus diversas expresiones dijo sus demandas, expectativas y necesidades en fortalecer la ética pública e integridad, como factores estratégicos transversales para modificar la realidad en el ejercicio público y en la sociedad en general, lo conlleva en atender las causas que están originando este complejo problema público.

Como se puede ver, enfrentar la corrupción de forma contundente requiere tomar en cuenta la ética como herramienta primordial para la modificación de conductas nocivas y, por ende, para la disminución de prácticas que propicien condiciones para su prevalencia. Se trata de asegurar perfiles con vocación de servicio que den cumplimiento con su deber público a través de la permanente rendición de cuentas y plena consciencia de la conducta manifestada, a fin de mantener congruencia ética al ocupar un cargo público. Toda vez que al sumar la integridad se puede garantizar la atención satisfactoria de las demandas ciudadanas y, en consecuencia, el bienestar social; hecho que forma parte del objeto que da origen al Sistema Estatal Anticorrupción y que se atiende a través de la Política Estatal Anticorrupción.

Fuentes de consulta:

Diego, Ó. (2016). *¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública*. En revista DIREITO UFMS. Campo Grande, MS, v.2, n.1 pp. 25-38.

Gutiérrez, M. (2017). *Tres líneas de análisis sobre el combate a la corrupción en México- ¿Cómo combatir la corrupción?* Serie Estudios Jurídicos, 302, pp. 53-61.

Montero, G. (2017). *Fundamentos éticos de la gestión pública en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible*. Revista de Administración Pública Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos (17), Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, Poder Legislativo del Estado de México.

CIUDADANÍA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Luis Manuel de la Mora Ramírez

El segundo problema más importante percibido por la sociedad, solo por debajo de la seguridad, es la corrupción; de acuerdo con la Encuesta Nacional de Opinión Pública de agosto de 2022 levantada por México Elige, la inseguridad y la corrupción son los principales problemas a los que se enfrentan los mexicanos; esto permanece a pesar de los años y de los esfuerzos de diversos componente de la sociedad y del gobierno para transformarlo; esta es la razón que motivó en el año 2015 la reforma constitucional y la creación y modificación de diversas leyes e instituciones, con el fin y principal afán de combatir la corrupción por medio del Sistema Nacional Anticorrupción.

Las manifestaciones ciudadanas, las quejas, las investigaciones periodísticas, los casos documentados y perseguidos de abusos e impunidad, fueron recogidos y desde la vía de la participación ciudadana, la presión de organizaciones nacionales y extranjeras que frente a los convenios suscritos se exigía hacer algo en la materia, y estas manifestaciones ciudadanas y de organizaciones alcanzó para llevarse el proyecto a discusión, tanto de ciudadanos como profesionales de organizaciones ciudadanas, empresariales, de investigación, entre otras, pero también con la reacción y propuesta de políticos legisladores, del ejecutivo y del judicial.

Este esfuerzo de coordinación entre diversas autoridades y la sociedad, generó el proyecto que hoy nos esforzamos en materializar, la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. Para el caso específico del Estado de México, ante las reformas necesarias para alinear al sistema nacional, se materializó en reformas en el año dos mil diecisiete tanto constitucionales como legales y se corrieron diagnósticos, se realizaron estudios y evaluaciones, se buscó a profesionales e instituciones, pero siempre cercano a la ciudadanía que era el motor y el alma de esta tarea. Posterior a esto, se proyectó y autorizó una política pública, se diseñó y aprobó un modelo de implementación y herramientas para realizarlo y medirlo, se puntualizaron acciones específicas y hoy en la ejecución de estas tareas podemos decir que se está día a día con diversas acciones atendiendo de manera inmediata a la prevención de delitos o conductas sancionadas administrativamente, con el fin de reducir el riesgo de corrupción, pero sobre todo de impunidad.

El fenómeno más redundante hablando de corrupción es la impunidad, ya que los ciudadanos con encargo público o ciudadanos que, desde lo privado, son causa y efecto de actos ilegítimos, ilegales, deshonestos, por tratar de caracterizarlos; y que a pesar de estar perfectamente (o no) establecidos en la ley, su práctica no es sancionada; consiguiendo con esto un medio ambiente de no consecuencia a actos claramente contrarios a la legitimidad o legalidad.

¿Qué hacer, desde la ciudadanía? Lo primero es reconocer y aceptar, con claridad, que somos una sociedad que normalizó, permitió y promovió actos de corrupción. Esto ocasionó que la sanción social, más allá de la legal, estuviera cargada de frases como “¿Cómo me puede ayudar?”; “¿Cómo le puedo ayudar?”; “Ayúdeme a ayudarlo”; “Robaba pero salpicaba”; “Robaba pero hacía obra”; “El que no transa no avanza”; este tipo de argumentos, más la falta de aceptación que las empresas, las instituciones, el gobierno, no tienen vida propia; sino que son administradas, gestionadas por ciudadanos, por personas como tú o como yo; y que consecuentemente tenemos que aceptarnos como sociedad enferma o lesionada por este mal. ¿Qué hacer? Primero reconocernos inmersos en el problema y en consecuencia reconocer que debemos participar en la generación de soluciones, debemos de participar en la generación de una nueva conducta de rechazo a los actos indebidos, de señalar, denunciar y combatir cualquier conducta contraria a la ley. Por lo que el gran reto al combatir la corrupción es entender, que los actos corruptos, vienen ligados a actividades o conductas de falta de legalidad, de falta de cumplimiento.

No existe la “mordida” si una infracción no se comete, no existe el apoyo o ayuda, cuando realizamos trámites completos de documentación y legalidad, en consecuencia, combatir la corrupción inicia cumpliendo el resto de las leyes y normas.

Como sociedad la gran tarea es promover una cultura nueva, con la integridad como bandera, y como sociedad hacer las cosas bien, en estricto apego a la legalidad y la norma; debemos de no tolerar al abuso y dejar de ser laxos, denunciar, señalar lo malo; aplaudir y reconocer lo bien hecho; estamos como ciudadanos llamados a participar y no ser omisos en lo que nos toca cumplir, opinar y participar, cuando se requiera, nos toca opinar y proponer siempre; nos toca hacer CIUDADANÍA, que significa informarnos, participar, opinar, exigir, cumplir a cada uno de nosotros en las tareas que nos son propias; pero también todos en las tareas de todos.

La ciudadanía es responsable de la transformación de las instituciones, del gobierno, de las empresas, debemos de sumarnos en un solo proyecto ciudadano todos, somos responsables de la transformación de nuestra realidad, buscando el México que merecemos, por medio de exigir y exigirnos no permitir la continuidad del desinterés y de la indolencia, la transformación de las instituciones no está en el inmueble o las leyes, está en las personas, que son responsables de hacer que las cosas sucedan, y esas personas somos todos nosotros. La invitación a transformarnos en una sociedad con integridad, con participación informada, con denuncia sustentada, con cumplimiento en su quehacer, a eso estamos llamados todos.

ÉTICA CIUDADANA Y ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL AUTÓNOMOS

Zulema Martínez Sánchez

Durante décadas hemos intentado luchar contra la corrupción, un mal que debilita las instituciones, afecta la democracia, y limita el crecimiento social, sin embargo, a pesar de los muchos caminos por los que se ha intentado, no hay manera de ver un avance contundente o pruebas donde se note que los márgenes de corrupción han disminuido. Entonces las preguntas legítimas serían: ¿Qué está pasando? ¿Qué se está haciendo mal? ¿Qué falta?

Dentro de los grandes esfuerzos del Sistema Nacional Anticorrupción y de los Estatales, existen diversos instrumentos que ayudan a medir, corregir, proponer y ejecutar diversas variables para contribuir a erradicar este flagelo, entre ellos podemos mencionar la política estatal anticorrupción (PEA), la implementación de ésta, el modelo de gestión de riesgos de corrupción (MOGERIC), la instalación de redes ciudadanas, etc., sin embargo, todavía queda mucho por hacer.

La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios, en su artículo 9 fracción IX¹:

Artículo 9. El Comité Coordinador tendrá las facultades siguientes:

.....

IX. Emitir recomendaciones públicas no vinculantes a los entes públicos respectivos, debiendo dar seguimiento a las mismas en términos de la presente Ley.

Esto significa que cualquier entidad pública municipal, estatal o autónoma puede ser sujeta a recomendaciones no vinculantes emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción² una vez que hayan

1 LSAEMyM; dirección en internet: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig240.pdf>; fecha de consulta: 19 de agosto de 2023.

2 Art. 9; LSAEMyM; dirección en internet: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig240.pdf>; fecha de consulta: 19 de agosto de 2023.

Art 3. LSAEMyM; Para efectos de la presente Ley, se entenderá por: II. Comité Coordinador: A la instancia encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción a que se refiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

incumplido, faltado, omitido, desacatado algún procedimiento, sin embargo no podemos hablar de una sanción contundente, una sanción firme que sea consecuencia de una falta; en mi opinión, uno de los principales elementos que permiten que la corrupción crezca y avance es la impunidad.

Por lo anterior, planteo dos acciones que podrían ayudar en el mediano y largo plazo a combatir la corrupción:

Primera.– Labor ciudadana de concientización de valores y ética.

Segunda.– Labor de los legisladores para cambiar el marco normativo.

En la primer acción me refiero a que hoy los ciudadanos, estudiantes, académicos, empresarios, gremios, sindicatos, sociedad civil organizada, debemos trabajar de manera conjunta para lograr una solución que permita mejorar las condiciones que tenemos, lo que es una realidad y no podemos hacer a un lado, es que, para que exista un proceso de corrupción se necesitan dos partes; el que ofrece y recibe; el que pide y el que da; entonces tenemos que trabajar desde los hogares para formar ciudadanos íntegros, que no estén dispuestos a permitir un acto de corrupción en ninguna esfera de su vida, que en los quehaceres de su acción diaria no estén dispuestos a copiar en un examen, a pasarse un alto, a no meterse en las filas, necesitamos una sociedad consciente, despierta, receptiva, que logre comprender que el servidor público que denominamos corrupto, viene de nuestra misma sociedad, de nuestro mismo círculo, es nuestro vecino, nuestro compañero de escuela, no vienen de otro planeta. Por ello, debemos hacer una reflexión en las familias para mejorar la educación familiar, fortalecer los valores y principios desde los hogares, un ciudadano con ética, se convertirá en un servidor público ética.

Como segunda acción, en el servicio público hacen falta órganos internos de control autónomos que permitan garantizar la independencia de actuación, que no sean contralores designados por el titular de la dependencia o con dependencia hacia éste, que sea la legislatura la encargada de definir quién será la persona encargada de revisar, hacer auditorías y garantizar que existan nulos márgenes de corrupción en las instituciones. En la actualidad únicamente las instituciones autónomas son las que cuentan con un Contralor independiente y nombrado por los legisladores estatales.

Este es el paso para seguir en cada uno de los municipios, de las secretarías, organismos descentralizados, desconcentrados y en todos aquellos que requieran la figura de la Contraloría, pues esto permitirá que la independencia de gestión garantice procesos más pulcros, más justos y menos impunes.

El hablar de contralorías autónomas significa tener un contrapeso dentro de la propia administración, al mismo tiempo, representa una garantía de saber que quien está llevando los procesos de fiscalización, está haciendo lo necesario para que el titular de la de la dependencia al término de su periodo, culmine de manera tranquila, pues sabrá que todos sus procesos están auditados por un ente autónomo y fueron sujetos de un exhaustivo escrutinio.

Si reducimos los actos de corrupción al mismo tiempo estaremos considerando qué ese 10% del PIB que representa la corrupción, de acuerdo con las cifras presentadas por La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), podría destinarse en mayores beneficios para la población, como la atención de servicios básicos y derechos fundamentales, como la educación, la salud, el desarrollo, etc.

En conclusión, todos, desde la trinchera en la que estemos parados debemos tener un aporte considerable para minimizar los márgenes de corrupción y así, lograr un mejor país y mundo para las siguientes generaciones.

Fuentes de consulta:

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios; <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig240.pdf>; fecha de consulta: 19 de agosto de 2023.

EL ARDUO Y TORTUOSO CAMINO PARA SANCIONAR A LOS CORRUPTOS

Victorino Barrios Dávalos

Resumen

En muchas naciones en vías de desarrollo, pese a existir de forma un Estado de derecho apoyado en diversas leyes y reglamentos, de fondo dicho Estado se convierte en papel mojado o letra muerta. En el caso de México, es sabido que, en materia de leyes contra la corrupción, muchas de éstas están a la vanguardia, pero en la realidad no se aplican o se aplican parcialmente, lo que da lugar a un elevado grado de impunidad. El presente trabajo, expone casos prácticos suscitados en el Órgano Interno de Control (OIC) en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Dicho organismo, tiene por objeto cuidar el uso de los recursos públicos destinados al funcionamiento y la operación de diversos planes y programas de la Universidad, así como aplicar la responsabilidad administrativa, sin embargo, se enfrenta a diversos obstáculos para alcanzar su cometido de investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción del servidor público universitario.

I. Introducción

Combatir la corrupción va más allá de la sola aplicación de la ley. Implica un esfuerzo múltiple. Previamente se requiere tener convicciones éticas, también cierto agrado de valentía para enfrentar a los corruptos, quienes en muchas ocasiones están coludidos con otros personajes de niveles jerárquicos mayores y cuentan con poder. No hay que olvidar que la corrupción actúa a través de redes. Si te enfrentas a uno tocas a un grupo, la mayoría de las veces organizado.

Aunado a ello, el sistema político mexicano, nacido después de la Revolución Mexicana se halla corrompido desde su origen, por lo tanto, el sistema encargado de procurar y hacer justicia no está exento de este fenómeno

La lucha contra la corrupción en México es un tema que no termina de consolidarse, en parte debido a que el sistema de justicia es lento, endeble, frágil e ineficiente, lo que da paso a la ilegalidad, la injusticia y las prácticas corruptas. Tácito decía que un Estado con más leyes es un estado con más corrupción. Aunado a ello, existen algunos servidores públicos del Poder

Judicial que carecen del espíritu, vocación de servicio y de la responsabilidad que el cargo precisa, por lo que han descubierto un medio fácil para ganar dinero escudándose en la impartición torcida de la justicia. Aunado a ello es de señalar que hay abogados especializados en defender a corruptos, quienes a su vez mediante el tráfico de influencias y el cohecho pactan con jueces y magistrados corruptos. A ello hay que sumar que existen vacíos legales y disposiciones obsoletas que son aprovechadas por astutos abogados para evadir, aplazar o “chicanear” los asuntos.

La presente ponencia se estructura en dos partes, por un lado, señala cómo la corrupción ha llegado a las universidades y, por otro, se enfoca en casos prácticos sucedidos en el OIC en la UAEMéx. Se registran fuertes obstáculos para acceder a la justicia en caso de alcanzarla, aunque muchas veces se queda en el camino, situación que se explica porque la impunidad en el Estado de México alcanza niveles alarmantes, solo habría que recordar asuntos como el caso de la “Estafa Maestra”.

II. Corrupción en las universidades

Las universidades públicas en México cuentan con un elemento característico y fundamental que es la autonomía. Esta surgió para defenderse del gobierno en turno, es decir, para que los académicos pudieran ejercer la libertad de cátedra y pensamiento y no ser apéndices del gobierno.

La situación cambió cuando las prácticas corruptas llegaron a las universidades, dicha autonomía fue utilizada por las autoridades universitarias de manera oportunista y abusiva, al usar los recursos económicos con discrecionalidad para intereses personales, de grupo o de partido, de diversas maneras, realizando o simulando acciones y proyectos en los que abiertamente hay conflicto de intereses, ya sea por adjudicación directa o mediante concursos públicos amañados. Otra situación común es la de peculado que consiste en desviar recursos destinados a la universidad para campañas políticas en perjuicio de la universidad.³

Protegidos bajo el escudo de la autonomía⁴ malentendida, algunas universidades se han convertido en verdaderos feudos gobernados por un monarca con el añadido de que no rinden cuentas. Existen diversos ejemplos sirven de botón de muestra.

Por un lado, está el caso de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) donde el ex rector y presidente del Patronato de dicha casa de estudios, Gerardo Sosa Castelán, está implicado por el delito de operaciones

³ En el caso de un fideicomiso de la UAEMéx, que entregó en “donación” al Gobierno del Estado de México (GEM) en 2015, 39 vehículos marca Jetta, VW, sin que mediara beneficio alguno para la UAEMéx.

⁴ De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) “La autonomía” universitaria es ... para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”. Amparo en revisión 1050/2018, segunda sala de la SCJN. México, 2019.

con recursos de procedencia ilícita, defraudación fiscal y delincuencia organizada. Este personaje, en un primer momento, un politicastro afiliado al Partido Revolucionario Institucional (PRI), creó un patronato en el que él era el presidente, y desde su cargo, seguía operando la universidad poniendo y quitando rectores a su gusto. Más tarde se le encontraron diversas cuentas bancarias en paraísos fiscales, finalmente fue detenido y apresado.

El ex rector de la UAEH también fue detenido este lunes (31 de agosto de 2020) en cumplimiento de tres órdenes de aprehensión que solicitó la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)⁵ por cargos relacionados con lavado de dinero, derivado de un esquema de desvío de fondos federales mediante la asignación de contratos fraudulentos. Gerardo Sosa era investigado por la UIF desde el año pasado (2019), luego de que se detectaron movimientos inusuales entre cuentas de la UAEH y bancos suizos por un monto de 151 millones de dólares (...). También se le imputa el desvío de 58 millones de pesos de la universidad los cuales fueron a parar a Contabilidad Siglo XXI, una empresa “fantasma”. La UIF congeló más de 200 cuentas de la UAEH por un presunto esquema de lavado de dinero que orquestaba Sosa Castelán en su papel de presidente del patronato de la UAEH, (Dávila, 2020, 16).

También le siguieron en esta línea de acción la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), la cual está denunciada por probables actos de corrupción por 500 millones de pesos. “Las anomalías se desprenden de los contratos con empresas outsourcing que carecen de domicilio fiscal, uso discrecional de partidas presupuestales y extraordinarias y falta de comprobación de gastos en los servicios personales” (La Jornada 18/oct/2020).

A principios de 2021, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México, luego de practicar auditorías a 32 universidades públicas, señaló lo siguiente:

En 2019 diversas universidades públicas estatales no justificaron pagos por 9,877.5 millones de pesos que representan 16% de los recursos que les transfirió ese año el gobierno federal para el pago de nóminas.

De acuerdo con el resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública de 2019, 85% de este gasto irregular se concentra en cuatro instituciones de educación superior: La Universidad de Guadalajara (UdeG), la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED), la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT) y la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (...). La ASF identificó una serie de anomalías, como que tres universidades –la U de G y las universidades Autónomas de Campeche y la Michoacana de San Nicolás de Hidalgo- transfirieron 6 mil 148 millones de pesos a múltiples cuentas bancarias sin motivo (Sánchez, 2021, 3).

Del total de las universidades auditadas, según el reporte de la ASF, sólo tres no tenían gastos pendientes por aclarar.

Otro caso en el que la universidad se convierte en un feudo es el caso de la Universidad de Guadalajara, donde otro ex político priista, Raúl Padilla

⁵ Unidad de Inteligencia Financiera. Institución mexicana dedicada a investigar las transacciones financieras dudosas y el lavado de dinero.

López, mantuvo el poder desde que fue Rector en 1989. En los últimos años, a partir de la llegada del gobernador Enrique Alfaro (2018-2024) que era de un partido diferente al suyo, Movimiento Ciudadano, mantuvo un enfrentamiento abierto y directo. El desenlace de Padilla fue trágico, terminó suicidándose el 2 de abril de 2023.

Hubo una época en la historia de México en que las escuelas y universidades eran respetadas. Era quizá el último reducto donde el conocimiento en sus miembros se reflejaba acompañado de decencia, dignidad y ejemplaridad. Sin embargo, la expansión de la corrupción penetró a las universidades. Quizá uno de los casos más escandalosos que dañaron la imagen de las universidades públicas de México es el denominado Estafa Maestra.

Entre 2013 y 2015 la ASF, presentó ante la Procuraduría General de la República (PGR) varias denuncias⁶ por el desvío de recursos de dependencias federales mediante la triangulación de numerosos contratos asignados a empresas fantasma para realizar trabajos que les fueron asignados. Entre las involucradas sobresale la UAEMéx. Estos desvíos ascienden a miles de millones de pesos y se otorgaron bajo la rectoría de Eduardo Gasca Pliego (2009-2013) y Jorge Olvera García (2013-2017).

Uno de los procedimientos que la ASF detectó para realizar las operaciones ilícitas fue la asignación directa de contratos a dicha casa de estudios, mediante el fideicomiso Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica (FONDICT). Entre las dependencias federales que entregaron recursos figuran las secretarías de Educación Pública; Desarrollo Social; Comunicaciones y Transportes; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social; Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Distribuidoras Conasupo S. A. (Diconsa); Banco Nacional de obras (Banobras) y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). Los rectores de la UAEMéx, especialistas en otorgar apoyos discrecionales, no pudieron explicar esas triangulaciones. Por el contrario, los premiaron con otros cargos: al ex rector Gasca Pliego, con la Secretaría de Cultura del Estado (en la administración de Eruviel Ávila); Olvera García es ahora Ombudsman de la entidad (Restrepo, 2018, La Jornada).

Funcionarios del gobierno de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), en complicidad con autoridades de once universidades públicas crearon, mediante convenios, un esquema para desviar millones de pesos de recursos públicos, burlando la Ley de Adquisiciones, realizando pagos sin realizar ningún trabajo, incrementando el monto por suministros no establecidos en los contratos, no contar por parte de las universidades con la capacidad técnica y de recursos humanos para ejecutar los trabajos, y subcontratar en más del 49% que era lo permitido por la ley.

Personajes corruptos, pero muy inteligentes, buscan vacíos legales e inventan mecanismos, como la creación de empresas fantasma, con las que se firman contratos millonarios, o factureras, las que a cambio del pago del

6 Denuncias que recientemente en abril de 2023 fueron resueltas al menos 2 de ellas, y en las que se condena a devolver los recursos no utilizados por un monto de 68 millones.

Impuesto al Valor Agregado crean facturas sin ningún respaldo en algún bien o servicio. Dichas empresas fantasma, aunque legalmente registran un domicilio, estos son lugares vacíos, microempresas familiares, o bien son casas de personas muy humildes, chivos expiatorios, a quienes se les acusa de ser las responsables del desfalco (Ureste, 2018)

III. Dificultades para la imposición de sanciones

El OIC para la UAEMéx nació como respuesta del Poder Legislativo ante el escándalo de corrupción conocido como la “Estafa Maestra” y otros como no pagar el recurso retenido a los trabajadores que debían ser enterados a la Institución de Seguridad Social Estatal, y no enterar en tiempo el Impuesto Sobre la Renta (ISR) de tipo federal. Es un órgano cuyo objetivo es supervisar el adecuado uso de los recursos económicos provenientes de la federación y del Estado. Sin embargo, hasta el momento en que se escribe este trabajo (2023), hay una fuente de ingresos en la que aún el OIC no puede vigilar, supervisar e intervenir, estos son los recursos propios de la universidad generados por las cuotas de inscripción, exámenes, donaciones, renta de cafeterías, estacionamientos, entre otros.

El camino para la instalación y operación del OIC ha sido difícil y complicado. Desde el origen, con el anuncio de la creación de este organismo, las autoridades de la universidad encabezados por el entonces rector Alfredo Barrera Baca (2017-2021), se ampararon como medida para rechazar esta decisión bajo el pretexto de que se violaba la autonomía universitaria. Finalmente, perdieron el amparo.

Posteriormente, Barrera Baca se negó a asumir dicha orden del Poder Legislativo por lo que, en un primer momento, no autorizó un espacio para que operará el OIC. El titular del órgano, Victorino Barrios Dávalos comenzó a despachar en una cafetería frente a la Rectoría de la Universidad. Finalmente, cuando al ex rector se le dijo que podría ser demandado por desacato, flexibilizó su postura, y permitió el acceso al funcionario nombrado por el Congreso del Estado de México.

Una vez designado un espacio para el OIC comenzaron las maniobras para impedir su operación, entre ellas se encuentran las siguientes:

- No dar material y equipo para trabajar (computadoras, papelería)
- No ofrecer personal para laborar
- Negar cualquier información a la oficina del OIC
- Crear una dirección paralela a las funciones del OIC
- No otorgar las mínimas condiciones laborales.

La noticia de la creación de un OIC para la universidad y un titular, con antecedentes y experiencia en la materia generó que comenzará a fluir la información al despertar interés en los universitarios ante tanto hartazgo por las prácticas corruptas. Esto es, que de diversos espacios de la universidad comenzaran a llegar personas, quienes solicitando el anonimato, entregaban y revelaban información de casos de corrupción y presuntos delitos. Es de señalar que, con razón muchas de ellas tenían miedo y hartazgo, porque

conocían los métodos de despido y marginación, que incluso ellos mismos, y por su circunstancia, habían cometido.

Un elemento fundamental para iniciar una carpeta de investigación, así como para iniciar una denuncia, es contar con evidencias que pueden tener su origen incluso en una denuncia anónima y en auditorías, con pruebas de lo que se dice, así como tramitar adecuadamente el expediente y llevar un debido proceso y procedimiento. Una vez que el personal del OIC comienza a recabar información y a tramitar los expedientes, hay que enfrentarse a los vacíos legales o bien a las conductas prepotentes y a las llamadas telefónicas intimidatorias; etc.

Cuando comienzan a aparecer los corruptos, los cuales tienen rostro y nombre y ver que son acusados, es común que se acerquen al titular del OIC, en forma directa o a través de un tercero, en plan amistoso solicitando se detenga la acusación contra ellos o sugiriendo alguna forma de arreglo. Para ello, hay varios métodos: 1) Ya sea solicitándolo como favor directo o a través de alguien que lo recomienda. Estas personas sostienen la creencia de que el amiguismo está por encima de la ley, 2) Ofreciendo alguna dádiva, regalo, soborno, etc. 3) Mediante amenazas directas o indirectas tanto para el titular del OIC como para su familia, entre otras. No omito señalar, que la historia demuestra que quienes han luchado contra los corruptos han sido amedrentados, golpeados o eliminados. Una máxima en política que se aplicaba a quienes están contra del sistema político es aquella que dice: “encierro, destierro o entierro”, aplicado en México por el político potosino Gonzalo N. Santos, pero de amplio uso latinoamericano.

Una vez iniciado el proceso y turnado al Tribunal de Justicia Administrativa o a la Fiscalía de Justicia comienza otro periplo, pues hay que enfrentarse con jueces y magistrados corruptos. Algunos de estos jueces y magistrados con frecuencia son amigos de los corruptos de la universidad. El caso de quienes participaron en la Estafa Maestra, son personas vinculadas con las altas esferas del poder político que han creado redes de amistades. Estas redes también operan para brindarse protección unos con otros. Por si eso fuera poco, están los abogados corruptos, quienes conocen trucos o ardides de que se valen para eludir o aplazar el fallo o sentencia. Tampoco se debe afirmar que todos los universitarios de la UAEMéx son corruptos, pero si hay un grupo de delincuentes incrustados en la universidad que actúan de manera organizada, para sustraer los recursos públicos.

Bajo este contexto, es difícil llegar a buen puerto. Cómo ya se dijo, cuando un caso se politiza y el corrupto está bajo la protección de un alto cargo político el asunto se ralentiza, buscando la prescripción o el argumento para echarlo abajo. Abundan los abogados, pero no quienes aman y buscan la justicia. Aquí existe un dilema: legalidad frente a justicia.

Es de señalar que el hecho de que personas que practican la corrupción hayan sido sancionadas, les tiene sin cuidado, pues vuelven a las andadas, a las mismas prácticas, es decir, las sanciones no corrigen del todo y la evidencia nos ha enseñado que tienen mayor impacto, son las que afectan

directamente al bolsillo, es decir, las económicas, poco los preocupa su prestigio o su libertad.

Como ya se mencionó, existen redes de corrupción. Por lo que existen muchos casos en los que existe mancuerna o complicidad del servidor público universitario corrupto con personas del sector privado, por ejemplo los proveedores de empresas y probablemente los bancos; también es común que aparezca el conflicto de interés, cuando algún funcionario de la universidad tiene vínculos con empresas de familias y/o amigos, o bien cuando alguna empresa al ofrecer sus productos o servicios a la universidad ofrece un soborno al funcionario de compras o a alguna autoridad de alto nivel que pueda influir en el fallo, algunos proveedores u ofertantes de bienes y servicios son tan persuasivos que parecen especialistas en diplomacia.

Otro elemento de la corrupción son las factureras, es decir, empresas que emiten facturas de operaciones ficticias o simuladas. Asimismo, existen los contratos por prestación de servicios o bienes inexistentes que aumentan gastos para disminuir o evadir el pago de impuestos, la lista es larga y la imaginación de los corruptos más, va de lo burdo a lo sofisticado, de lo rudimentario a la alta tecnología, sin embargo quien lo busca, persigue y sanciona debe ir a la vanguardia en preparación e integridad.

IV. Reflexiones finales

Las situaciones señaladas en este trabajo son solo la punta del iceberg de la corrupción. Este fenómeno se ha sofisticado cada vez más. En la sociedad contemporánea el dinero pervierte aquello que toca despertando la codicia, la avaricia, la ambición en el ser humano, sobre todo, en aquellas personas donde los principios y valores son frágiles o carecen de ellos.

Hay que evitar la normalización de la corrupción en las universidades, su expansión en los diversos ámbitos y sectores de la sociedad es una realidad. Y una de las instituciones que puede aportar mucho para enfrentar este problema es la propia universidad, en ella conviven personas estudiosas, inteligentes, en ella se almacena, comparte y genera conocimiento. Dediquemos iniciativas para enfrentar las prácticas corruptas.

Desde las antiguas civilizaciones, los sabios y grandes pensadores han sostenido que para que exista una sana armonía y adecuado funcionamiento de la sociedad se requiere de buenas personas y de buenas leyes. Los corruptos no están por encima de la ley, pero hace todo para incumplirla, para ello es necesario hacer valer la ley de manera generalizada, desde el más humilde cargo hasta el más encumbrado.

La conducta de rectores que, una vez terminado su periodo, se llevan vehículos de la universidad y tienen a los trabajadores a su servicio en su domicilio son prácticas rancias que se deben erradicar. Quienes practican estas conductas no han comprendido o no quieren comprender una nueva realidad, que están para servir y no para servirse, que con estas acciones solo muestran su bajeza, falta de valores y principios, en suma una conducta éticamente infradesarrollada, porque algunos tienen

hasta doctorado, en preparación no en educación y respeto a lo que no es suyo.

Para dedicarse a combatir la corrupción es necesaria mucha fortaleza, tener convicciones y responsabilidad ética para enfrentar las múltiples situaciones de ofrecimientos y presiones de todo tipo. Se requiere también de inteligencia, sagacidad, temple y valentía, incluso hasta llegar a la temeridad, para soportar las constantes amenazas a la vida personal y familiar por parte de los corruptos y sus allegados.

Fuentes de consulta:

Brioschi, Carlo Alberto. Breve historia de la corrupción. De la antigüedad a nuestros días. Editorial Taurus pensamiento. España, 2010.

Dávila, Israel (2020), *"Fraude fiscal y crimen organizado. Comparecen en Almoloya ex rector de Universidad de Hidalgo y coacusados"*, México, Diario La Jornada, 2 de septiembre, p. 16.

Diego, Óscar (2021), *"Ética para la universidad: problemas y retos actuales"*, En: Revista Encuentros Multidisciplinarios de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Número 68, mayo-agosto, pp. 1-16. Consultado en línea. 2021 ÉTICA PARA UNIV Estudios Multidisciplinarios.pdf

“ “ (Coordinador) Quinientos años de corrupción en México ¿Cómo llegamos hasta aquí? ¿Cómo salimos de aquí? Editorial Universidad Autónoma del Estado de México/Tirant Lo Blanch México, 2021.

Gaceta del Gobierno del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Tomo CCX, Número 52, Sección Segunda. 10 de septiembre de 2020.

González Llaca, Edmundo. *La corrupción. Patología colectiva*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2005.

Informes Anuales del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, visible en: <https://www.uaemex.mx/mi-universidad/organo-interno-de-control.html>

Sánchez Jiménez, Arturo (28 de febrero de 2021) *"En universidades públicas estatales, anomalías por 9 mil 877 millones de pesos: ASP (Auditoría Superior de la Federación)"*, México, Diario La Jornada, p. 3.

Seguró Miquel, Compilador. Hartos de corrupción, Herder Editorial, Barcelona, España, 2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 1050/2018. México, 2019.

Ureste Cava, Manuel, et. al. La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público. Editorial Planeta Mexicana, México. 2018.

LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL COMO ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS Y CON POCO RESPALDO NORMATIVO.

Juan José Hernández Vences

Los procesos de fiscalización que llevan a cabo las Entidades de Fiscalización en nuestro país, así como las acciones de control y evaluación que programan y ejecutan los Órganos Internos de Control al interior de las administraciones públicas federal, estatales y municipales, han visto materializados dichos esfuerzos con el apoyo de la auditoría gubernamental, que de manera sistematizada ha logrado evidenciar y documentar actos contrarios a las normas jurídicas, que implican en algunos casos, desvíos de recursos públicos, la obtención de beneficios indebidos por parte de servidores públicos, la detección de actos de corrupción, muchos de ellos de gran impacto a nivel mediático no solo nacional, sino también internacional.

Esta vinculación automática y evidente que surge entre la práctica de auditorías y la determinación de alguna conducta constitutiva de probables faltas administrativas en el plano de la responsabilidad administrativa, ha demostrado que el proceso de la auditoría se concibe como una actividad de investigación, para identificar conductas de acción u omisión en que hubiesen incurrido servidores públicos, y por otra parte, que en el proceso de su ejecución, los hallazgos sean documentados en la propia naturaleza de ésta.

I. El proceso de la auditoría gubernamental.

En nuestro país, las autoridades que utilizan la herramienta de la auditoría, lo hacen atendiendo principalmente a sus capacidades operativas y campos de aplicación; sin embargo, el proceso empleado, guarda una congruencia en su desarrollo, sujetándose a las etapas básicas de la auditoría administrativa, de las cuales podemos pronunciarnos con los matices propios de su aspecto público.

Lo anterior implica, que exista una etapa de planeación a través de la cual se delimite el número y tipo de auditorías a realizar, las áreas sujetas a revisión, los aspectos en que se enfocará, los periodos de revisión y el cronograma que marcará los periodos de desarrollo.

La instrumentación, parte de la base de la planeación y versa sobre las solicitudes de información, aplicación de cuestionarios y demás actividades necesarias para allegarse de datos que serán materia de evaluación; en ésta etapa, se advierte la necesidad de dotar de mayores elementos a las autoridades auditoras, a fin de instrumentar adecuadamente la auditoría que se realiza, ya que es aquí cuando se hace elemental establecer obligaciones normativas a quienes son entes auditados, pues el problema fundamental no converge en el examen de la información, sino en el hecho de que ésta no es entregada completa, se retrasa o bien se niega.

Cumplido el objetivo de la obtención de la información requerida, se procede a su revisión, lo cual representa el análisis y evaluación que se efectúa con base en los objetivos que se persiguen, en ésta etapa se evidencian las áreas de oportunidad, y los hallazgos por la comisión de conductas de acción u omisión que sean contrarias a la normatividad.

Sucedido lo anterior, las autoridades fiscalizadoras o de control y evaluación, deben comunicar los resultados derivados de estas, lo cual se concentra en un informe en el cual se realiza una síntesis de todo lo ocurrido en la auditoría.

II. La Identificación y documentación de hallazgos.

Parte relevante de la referida actividad en el esquema de la responsabilidad administrativa, es la identificación de hallazgos que constituyan la actualización de alguna conducta que pueda derivar en falta (s) administrativa (s), lo cual se genera por la propia naturaleza del proceso metodológico de la auditoría y el grado de análisis que se efectúa en su revisión, en consecuencia, permite identificar no solo el acto presuntamente irregular, sino también a quienes han intervenido, su empleo, cargo o comisión, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se actualizan y fundamentalmente el soporte documental que evidencia su actualización, facilitando la labor correctiva del derecho administrativo disciplinario.

III. Ausencia normativa con relación a la auditoría.

Actualmente, la práctica de la auditoría gubernamental, se instrumenta con base en manuales o lineamientos que las propias dependencias del Estado encargadas de ello emiten, sin embargo, tales disposiciones administrativas, en su mayoría no cuentan con fuerza vinculante y mucho menos generalizada, para la obligatoriedad de entregar en tiempo y forma la información requerida por dichas entidades revisoras.

Así pues, dentro del cúmulo de leyes reglamentarias del Sistema Nacional Anticorrupción, que incluye al Sistema Nacional de Fiscalización, las alusiones referentes a la auditoría son escasas y nada claras, ya que en ellas se hace referencia a que las autoridades pueden llevarlas a cabo, y de manera específica me referiré al articulado considerado dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que al respecto precisan los artículos 36, 91 y 94, que a continuación me permito citar:

“Artículo 36. Las Secretarías y los Órganos internos de control, estarán facultadas para llevar a cabo (...) auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los Declarantes”.

“Artículo 91. La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio (...) o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes...”.

“Artículo 94. Para el cumplimiento de sus atribuciones, las Autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los Servidores Públicos...”.

Como puede verse, el contexto legal de la auditoría gubernamental carece en el campo del derecho positivo disciplinario, de normas que clarifiquen de inicio su conceptualización, pese a que se le cita en articulados trascendentales, lo cual en consecuencia genera per se, incertidumbre jurídica para quienes son sujetos de la norma y ausencia de fundamento para las autoridades encargadas de su aplicación.

Tales vacíos de la norma, generan consecuencias jurídicas de diversa índole, que van desde la posible afectación de validez de los actos administrativos en que se funden, hasta la limitación de las atribuciones de control y evaluación, así como de fiscalización de las autoridades, pues no debemos perder de vista que el límite de actuación de la autoridad, lo otorga el mismo terreno legislativo, pero si éste no precisa de modo alguno las mismas referencias a las que alude, indefectiblemente existe debilidad normativa por carencia de sustento, acarreando consecuencias inherentes a ello.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PUENTE DE CAMBIO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN, ASPECTOS A CONSIDERAR

Víctor Antonio Lemus Hernández

A lo largo de la historia la relación entre la ciudadanía y el gobierno, ha sufrido altibajos, lo anterior, se debe a diversos factores, en el caso que nos ocupa, me referiré a uno de los aspectos que con la entrada de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, ha estado más presente en la mente de los ciudadanos: el buen desempeño de los servidores públicos.

Resulta de vital importancia para el gobierno dar respuesta a las demandas que le presentan sus gobernados, sin embargo, se torna una problemática cuando además de tener que satisfacer sus solicitudes, las personas que se encuentran a la cabeza de las instituciones públicas, deben responder los cuestionamientos sobre las prácticas que desarrollan en el quehacer diario y más allá, dar cumplimiento y atención a las mismas, transparentarlas, así como rendir cuentas mediante los mecanismos que la ley prevé con tal finalidad. Para la sociedad hoy en día, no es suficiente lo anterior, sino que se requiere además, que se ejerzan acciones ejemplares para erradicar prácticas que van en contra del interés público.

Ante esta circunstancia, es primordial para el Estado, fomentar entre los servidores públicos buenas prácticas en las actividades que desempeñan cotidianamente, en primer lugar, dar cumplimiento a los objetivos de las instituciones y, en segundo lugar, mejorar la percepción de los ciudadanos sobre la utilidad, los beneficios y la importancia que el aparato burocrático tiene en el desarrollo del estado y nación.

Bajo la tesitura de atención a las necesidades de los gobernados, es que se generan políticas públicas, sobre este punto es pertinente traer aquí su definición; por política pública se entiende: “Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema”.¹

¹ Unidad de Inteligencia Financiera. Institución mexicana dedicada a investigar las transacciones financieras dudosas y el lavado de dinero.

Ahora bien, es necesario establecer que, cuando se presenta un problema social que la norma no puede atender en su totalidad, la alternativa con la que cuentan los gobiernos es, elaborar una política pública. Sobre el combate a la corrupción, se han generado acciones concretas por parte del gobierno, para abatir este problema que ha acompañado siempre a la humanidad - y que no por ello es correcto - ; por una parte, se han establecido una serie de normas que regulan las conductas de los actores principales en el tema de la corrupción: las personas que laboran en el servicio público, incluso, se ha institucionalizado la atención del tema, creando mecanismos a través de los cuales cualquier persona que tenga conocimiento de una conducta constitutiva de un acto de corrupción, lo denuncie. No obstante lo anterior, parece que el contar con las herramientas mencionadas y otras más que no se mencionan, no se ha tenido un impacto trascendente en el combate a la corrupción.

La combinación política pública-corrupción, resulta esencial para lograr a través de la primera construir un puente, que permita una mejora en la interlocución de las demandas sociales en materia de combate a la corrupción con las herramientas adecuadas, sin generar grandes costos económicos y sociales, convirtiéndose en el soporte que el gobierno necesita para erradicar las prácticas gubernamentales generadoras de corrupción.

Una vez que se haya implementado la política pública, es relevante establecer un sistema eficaz de seguimiento y evaluación, para que, cuando el contexto social así lo exija, se replantee la continuidad de esa acción, ya que, con la transformación de las demandas sociales, la definición del problema público que detonó la generación de esta política ha transmutado. Para ello, es importante considerar una oportuna toma de decisiones respecto a la eficacia y al abatimiento del problema público que, a mediano plazo, arroje la evaluación y monitoreo, versus el escenario social; siendo este un tópico que debe ponerse sobre la mesa, si lo esperado es lograr contar con políticas públicas que generen aceptación entre la colectividad, produzcan los resultados proyectados en un plazo razonable y no se queden en letra muerta para atender la cuestión que les dio origen.

Involucrar a los órganos estatales, compartiendo todos el problema público, los objetivos de su implementación y la forma en que se evaluará la política pública, sumado a la una constante promoción de fundamentos axiológicos que han de regir en su actuar, sin duda haría posible emparejar el dogma y la praxis.

Finalmente, aunque sabemos que el propósito principal del Estado es el bien común de sus gobernados, no se puede dejar de lado que los servidores públicos en los tres niveles de gobierno, deben tener presente que la materialización del servicio público, va encaminada a atender las necesidades de la población; luego entonces, es necesario preguntarnos si los instrumentos normativos de control que rigen su actuación son suficientes y eficaces, para lograr la mejora en su actuar, o de ser el caso, evaluar si a través del camino de políticas públicas en las que se involucren activamente gobierno y sociedad, los actos de corrupción se presenten en menor grado.

No se debe perder de vista que, la participación de los gobernados en las actividades públicas, es producto del interés que les genera el tema a tratar, de la confianza y credibilidad que se tenga en las instituciones, siendo esta, una labor que tendría que tornarse como prioritaria en el día a día de los Estados democráticos y, un aspecto importante a considerar en la implementación de cualquier política pública, máxime si esta va encaminada a asegurar que los gobernantes se conduzcan con probidad e implementen buenas prácticas en beneficio de la colectividad.

Fuente de consulta:

Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. México: Siglo veintiuno editores.

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE LOS SISTEMAS UNIVERSAL E INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Mariel Alejandra D'Labra Brito¹

Dentro de los objetivos de desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, se encuentra el 16 que busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas a través de la paz, la justicia e instituciones sólidas como el Poder Judicial y la Policía, aunque desafortunadamente son las más afectadas por la corrupción, acto que junto con el soborno, el robo y la evasión impositiva cuestan alrededor de 1.26 billones de dólares para los países en desarrollo por año; por ello, se estima necesario combatir estos actos en todas sus formas.

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos considera que la corrupción es un complejo fenómeno caracterizado por el abuso o desviación del poder encomendado que desplaza el interés público por un beneficio privado, dañando de esta manera la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afectando a los derechos humanos e impacta de manera diferenciada a grupos históricamente colocados en situación de vulnerabilidad, como indígenas, mujeres, afrodescendientes y migrantes.

Bajo este contexto, el presente artículo aborda el combate que los Sistemas Universal e Interamericano de Derechos Humanos ha impulsado, pues dentro de las consecuencias que se tienen, está la afectación a los derechos humanos, lo cual contraviene a su vez la finalidad de un Estado Constitucional de Derecho.

La corrupción es un fenómeno que se caracteriza por el abuso o desviación de poder, ya sea en el ámbito público y/o privado, con la finalidad de obtener un beneficio, que a su vez afecta a los derechos humanos, debilitando a su

¹ Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho y Maestra en Filosofía Contemporánea por la Facultad de Filosofía, ambas de la Universidad Autónoma de Querétaro. Cuenta con una especialidad internacional en Derechos Humanos, Pueblos Indígenas y Políticas Públicas por la Fundación Henry Dunant, Chile, así como diversos talleres, cursos y diplomados en Teología, Filosofía y Arte. Ha sido conferencista en México y Colombia, además de que ha publicado diversos artículos de investigación y capítulos de libro sobre derecho indígena.

Finalmente, ha trabajado en la Universidad Autónoma de Querétaro, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, la Unidad de Inteligencia Financiera y en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo.

vez la gobernabilidad y las instituciones democráticas, ya que fomenta la impunidad mediante diversos esquemas, como la adopción de decisiones gubernamentales de manera irregular como contratos u obras públicas o nombramientos y aprobaciones de leyes que atenían contra los principios de igualdad, debido proceso e imparcialidad y que derivado de la falta de transparencia de la administración pública se impide el control y la vigilancia ciudadana; por lo que impacta de manera diferenciada en la sociedad, sobre todo a las personas que forman parte de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, este fenómeno tiene costos en México, los cuales pueden clasificarse en:

- Sociales: malestar generalizado por los altos índices de impunidad, violencia e inseguridad.
- Políticos: pérdida de credibilidad y confianza en las instituciones gubernamentales.

En ese sentido y derivado de la afectación a los derechos humanos, es necesario revisar qué se ha realizado para atacar este fenómeno que tanto lastima a la sociedad mexicana.

Desde el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, en el 2004 se emitió la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y dentro de las obligaciones que cada Estado formule, aplique y mantenga en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, promoviendo la participación ciudadana; fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción; evaluar de manera periódica los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes con el objetivo de determinar si son adecuados para combatir la corrupción; así como colaborar con organizaciones internacionales y regionales para la elaboración de las medidas referidas. Aunado a ello, el 2 de junio de 2021, la Asamblea General de la ONU aprobó una Resolución en la que se reconoció que aún falta por erradicar este fenómeno, por lo que se estableció el compromiso de fomentar una cultura de rendición de cuentas, transparencia, legalidad, integridad y equidad en el sector público, aplicando las obligaciones y medidas contra la corrupción, tales como códigos de conducta y otras normas éticas para las personas que se desempeñan en el servicio público, intensificando también los esfuerzos encaminados a prevenir, detectar y gestionar los conflictos de intereses, entre otras cosas evaluando y mitigando los riesgos de corrupción y utilizando sistemas eficaces y transparentes de divulgación de información financiera por medio de la tecnología innovadora y digital, considerando la protección de datos y el derecho a la privacidad.

Por su parte, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos emitió la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la que estableció normas generales de conducta y mecanismos para darle efectividad; sistemas de protección de denunciantes, además de que reveló la necesidad de contar con mecanismos para fomentar la participación de la sociedad y adoptar medidas procesales penales para la persecución de estos ilícitos.

En México, la Ley General del Sistema Anticorrupción instauró como principios rectores que rigen el servicio público la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito, por lo que los entes públicos tienen la obligación de crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público. Por otro lado, instituyó el Sistema Nacional Anticorrupción que tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; en pocas palabras, es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Bajo esa línea argumentativa, se implementó la Política Nacional Anticorrupción, un plan que define un diagnóstico y prioridades compartidas a nivel nacional con los siguientes ejes:

- Combatir la corrupción y la impunidad.
- Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
- Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad
- Involucrar a la sociedad en el sector privado.

Sin embargo, el INEGI en 2021 demostró que la tasa de población por cada cien mil habitantes que cree o ha escuchado que existe corrupción en los trámites que ha realizado ante las oficinas de gobierno, es de 61,917; mientras que en el informe de World Justice Project de 2020, se concluye que México sigue mostrando un estancamiento en la lucha contra la corrupción, lo que a su vez significa que no ha dado cabal cumplimiento a las obligaciones asumidas, ni en el Sistema Universal ni Interamericano de Derechos Humanos, pues los esfuerzos han sido mínimos y no están diseñados a combatir de manera frontal la corrupción, siendo de esta manera el mismo Estado mexicano quien vulnera los derechos humanos de la población mexicana.

Fuentes de consulta:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. Recuperado en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

_____, Resolución 1/18, Corrupción y Derechos Humanos. Recuperado en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el delito, Viena. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Recuperado en https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Secretaría Ejecutiva SNA, Guía de diseño Anticorrupción de Políticas Estatales. Recuperado en <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%C3%B1o-PEA.pdf>

Sistema Nacional Anticorrupción. La corrupción en México y su combate. Recuperado en https://anticorrupcionmx.org/historico/archivo/biblioteca/triptico_web.pdf

_____, Política Nacional Anticorrupción. Recuperado en <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Anticorrupci%C3%B3n%20%3F&text=Plan%20estrat%C3%A9gico%20de%20largo%20plazo,phoridades%20compartidas%20a%20escala%20nacional.&text=Suma%20de%20esfuerzos%20que%20permiten,lo%20largo%20de%20su%20implementaci%C3%B3n.>

CORRUPCIÓN Y DERECHOS

DERECHOS EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Rodrigo Archundia Barrientos

En términos generales, debemos entender por corrupción, aquellas acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona (ocupen un cargo público o no). Consiste en desviar recursos del gobierno hacia un fin privado, en aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal.

La corrupción es el mal uso del poder público buscando obtener una ventaja o beneficio indebido para quien actúa, o para terceros, que genera restricciones para el ejercicio de los derechos fundamentales.

Tiene un efecto destructivo en las instituciones estatales y en la capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, especialmente de aquellas personas y grupos en situación de vulnerabilidad y marginación.

Se considera a la corrupción como el principal problema que aqueja a nuestro país, que no se limita a ninguna institución, corporación, asociación, grupo o persona, pues lamentablemente, puede convertirse hasta en un hábito perjudicial para todos.

En el servicio público, la corrupción es el mal uso del poder público que además de buscar obtener una ventaja o beneficio indebido para quien actúa, se manifiesta este mal comportamiento frecuentemente en el soborno, el chantaje, la extorsión o el uso selectivo de la persecución, investigación o arresto de terceros.

Atenta contra los derechos fundamentales de las personas, teniendo en los hechos violentos, los abusos, los robos, los agravios verbales contra las personas, los golpes, el maltrato en todos sus ámbitos, las expresiones más comunes en que los lesionan.

La corrupción vulnera los derechos humanos, cuando afecta la credibilidad de los gobiernos en turno y genera el desprestigio de la clase política y la élite dominante.

También el sector privado puede verse envuelto en corrupción, puesto que, para las empresas que operan en México la corrupción ha tenido un costo equiparable a un impuesto adicional en las actividades que desempeñan,

genera costos monetarios directos e indirectos para la sociedad. Los directos incluyen el dinero que los ciudadanos y las empresas destinan a pagos de sobornos para agilizar, aprobar o evitar trámites; los indirectos serían adoptar estas prácticas como filosofías empresariales e imponerlas en sus actividades.

Ser parte de cualquier acto de corrupción, implica una trasgresión a las instituciones del Estado y la convivencia social, deteriora en el largo plazo la confiabilidad de las personas en las instituciones y en las mismas personas que cuentan con el poder público, trayendo como consecuencia, una afectación a los derechos fundamentales de las personas.

La vulneración de derechos refiere cualquier situación en que niños, niñas y adolescentes estén expuestos a peligros que puedan dañarlos física o psicológicamente. Puede llevarse a cabo por padres, familiares o cuidadores por maltratos o negligencia, entonces, la corrupción es una forma de manifestar esa afectación porque sus efectos repercuten en la misma sociedad, que espera no verse en situaciones diferentes a lo que la ley señala para cualquier proceso, procedimiento, trámite o gestión.

Qué hacer para combatir a la corrupción y evitar lesione los derechos ciudadanos fundamentales, sin duda, es un trabajo que nos incluye a todos pero que nos obliga especialmente a las instituciones como las de procuración de justicia, en particular las áreas especializadas en combatir esas conductas que hemos hecho mención.

Para que el combate a la corrupción sea eficiente, se deben formular denuncias. Se requiere de la participación ciudadana alzando la voz, señalando lugares y personas que no cumplen con sus responsabilidades, con los procesos o la observancia de la norma, señalar formalmente mediante la denuncia, no importando si esta proviene del interior del propio gobierno o de la sociedad. Esto hace posible iniciar procesos de investigación y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, respetando la legalidad y el debido proceso.

En consecuencia, corresponde a la procuración de justicia especializada, hacer uso de los medios que tiene a su alcance para no permitir que esas denuncias se pierdan o se almacenen en el olvido, sino que se investigue formalmente las mismas hasta ejercer la acción penal en contra de los responsables demostrando que no habrá tregua para quienes consideren esas acciones como comunes, costumbristas o características de una sociedad harta ya de los engaños y las agresiones.

De esta manera, la procuración de justicia especializada en contra de los actos de corrupción, contribuye a conformar una sociedad en armonía, orden y en respeto a las normas aplicables, en consecuencia, permitirá conformar una confianza social en instituciones que desafortunadamente hoy carecen de ella.

Se ha avanzado en combatir la corrupción, como prueba existe un Sistema Nacional Anticorrupción y un Sistema Estatal Anticorrupción, instancias de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes

en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, además de la firma de convenios como el celebrado entre el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios con el Consejo Coordinador Empresarial del Estado de México, de su eficaz actividad también puede resultar una lucha efectiva en contra de esas conductas equivocadas y sancionables.

La Fiscalía General de Justicia, mediante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, fomenta los derechos fundamentales investigando los actos de corrupción denunciados, teniendo como objetivo erradicar esa práctica nociva que lesiona a la sociedad en general, actuando objetiva y profesionalmente en las denuncias que se presentan contra de servidores públicos, corporaciones policiales o particulares por delitos del catálogo delictivo incluido para esos casos en la ley penal, buscando integrarlas jurídicamente para hacerlas del conocimiento del órgano juzgador buscando una sanción que inhiba esa conducta y, de esa manera, fortalecer a la sociedad mediante el respeto a los derechos fundamentales.

Como conclusión, debe reiterarse que el trabajo diario y constante, la denuncia y el buen funcionamiento de las instituciones fiscalizadoras que combaten la opacidad y gestionan la transparencia, rendición de cuentas, así como el fomento a la cultura del orden ciudadano que evite participar de conductas oscuras, podemos contribuir a que la corrupción no lesione los derechos fundamentales de todos.

LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL: UNA CRÍTICA A SUS FUNCIONES COMO PARTE DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Nancy Pérez Garduño

I. Introducción.

Una idea central de las políticas públicas contemporáneas en nuestro país, es el combate a la corrupción, en consecuencia de los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano, que tan solo en el artículo 5 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, impone la obligación de formular, aplicar y mantener políticas ordenadas y eficaces contra ese mal, que promuevan la participación de la sociedad; reflejen el imperio de la ley y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos; la integridad, la transparencia y rendición de cuentas; además de establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenirla.

De acuerdo con el mismo instrumento internacional, los Estados Parte deben evaluar periódicamente, los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas, a fin de determinar si son o no adecuados para combatir la corrupción. Este artículo es una aportación que de forma modesta, realiza una evaluación práctica del papel de los Órganos Internos de Control (en lo sucesivo OIC), durante el desempeño de su función sancionadora de las faltas administrativas que constituyen actos de corrupción.

Como ya ha sido reseñado en aportaciones académicas, la reforma constitucional publicada el veintisiete de mayo de dos mil quince, consecuencia de los referidos compromisos del Estado Mexicano, y creadora del Sistema Nacional Anticorrupción, tuvo dos efectos desde la perspectiva de los OIC, el primero relacionado con el fortalecimiento de una atribución preventiva, la fiscalización y el control de los recursos públicos; el segundo, caracterizado por la detección y sanción de las responsabilidades administrativas, que se enfoca más al ámbito correctivo.

Con sobrada razón, se dice que el régimen jurídico administrativo antecede al sistema represivo penal (Martínez, Nettel y Serrano, 2016, p.38), de tal suerte que si existe un espacio de combate a la corrupción, éste se encuentra en el despliegue de las atribuciones que tienen los OIC para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas –otorgadas por el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– aunque también en la esfera de la

fiscalización, puesto que ambas se ubican dentro del amplio concepto que es el control de los recursos públicos.

II. El control de los recursos públicos como fin de los OIC.

El desempeño de los OIC tiene un fin que podemos considerar superior, puesto que la esencia de su labor, preventiva y correctiva, se centra en la implementación de políticas y acciones que permiten transitar a todos los entes públicos, hacia esquemas de administración de los recursos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Por tanto, la incidencia de los OIC en el combate a la corrupción, desde las dos perspectivas ya citadas –preventiva y correctiva– enmarcada por atribuciones y fines constitucionales, nos conduce a un concepto de corrupción que ya no es el fatalista –engendrado en el subdesarrollo– ni tampoco el de la ausencia de la cultura de la legalidad, sino institucional que requiere soluciones estructurales (Sandoval, 2016, p. 120).

No obstante, lo anterior, el desarrollo de las funciones que tienen conferidas los OIC, carecen del enfoque estructural del problema que se encuentran destinados a combatir. Con la reforma constitucional citada y la emisión de las leyes secundarias, se difuminaron algunas de las funciones de control, para cederlas a órganos de carácter jurisdiccional (sanción de faltas graves), que hicieron más complejo el desahogo de los asuntos y fragmentaron una función que ahora es compartida (González, Valenzuela y Morales, 2020, p. 130).

III. Una crítica a las funciones de los OIC en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Hay un aspecto teórico que la reforma constitucional de 2015 no tomó en cuenta, el control es función primordial de la fiscalización. Citado por Dextre y Del Pozo (2012), Pérez Carballo define el control como “aquella función que pretende asegurar la consecución de los objetivos y planes prefijados en la fase de planificación”.

Visto desde el mandato constitucional, la función de control en las entidades públicas que ejercen los órganos internos, se relaciona con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; con que deben administrarse los recursos públicos, según el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, la distribución de competencias entre los OIC y los Tribunales de Justicia Administrativa para sancionar las infracciones administrativas, según se trate de no graves o graves, implica sustraer una de las consecuencias del ejercicio de la función fiscalizadora (la investigación de hechos que pueden constituir una infracción administrativa grave) para otorgarla a un órgano jurisdiccional, desconociendo con ello, que el control es inmanente a la administración.

Dicho de otro modo, la revisión que los OIC realizan de los modelos y estándares de control internos implantados por los entes públicos y la consecuencia de su incumplimiento, determinada en los resultados de las auditorías, se materializa cuando se inicia la etapa de investigación y se imponen, en su caso, las correspondientes sanciones, aunque, si está clasificada como grave, la sanción será impuesta por los Tribunales de Justicia Administrativa.

Ciertamente, el catálogo de faltas administrativas graves (como lo son el soborno, el tráfico de influencias, la utilización de información falsa, o el uso indebido de recursos públicos, entre otras), son conductas que constituyen actos de corrupción, respecto de las cuales se sustrae a los OIC, a pesar de tratarse de ambientes en los que aquellos deberían desenvolver sus atribuciones más eficazmente, pues en ellos proliferan.

IV. Una propuesta.

El tres de mayo de dos mil veintitrés, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que centralizó en la Secretaría de la Función Pública, atribuciones para coordinar y supervisar el sistema de control interno, incluso para crear, asignar, distribuir, dirigir, coordinar y extinguir a los OIC, de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales.

La reforma en sí misma plantea lo que se ha llamado una recentralización, que podría considerarse contraria al Sistema Nacional de Fiscalización previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y atenta contra la autonomía técnica y de gestión de la que deben gozar los OIC, que antes de quedar a expensas del poder centralizado, deberían ver fortalecidas sus atribuciones de investigación y sanción, sin importar la gravedad de las infracciones, puesto que, como se afirmó, tales actos son consecuencia inmediata del despliegue de la función fiscalizadora que realiza mediante la utilización de herramientas como las auditorías.

V. Conclusión.

Es necesaria una revisión de las atribuciones de los OIC en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, para que desde un enfoque integral de la fiscalización, se comprenda como tal, a los actos de revisión y auditoría, pero también a las consecuencias de éstos, que devienen en la investigación y sanción de los casos en que se detectan hechos de corrupción.

Con ello, se transitaría a un modelo en el que se definan claramente atribuciones que son de carácter administrativo y jurisdiccional, pues en órganos existentes ex profeso, como lo son los Tribunales de Justicia Administrativa, se revisarían las actuaciones de los OIC, despejando así la zona de penumbra en la que suelen ejecutar sus funciones.

Todo ello, debe darse en el marco de una evaluación profunda de los instrumentos jurídicos que el Estado Mexicano se ha dado, con el fin de determinar si, al paso de ocho años de implementación del Sistema

Nacional Anticorrupción, las políticas son adecuadas o no, para combatir a tan lacerante flagelo, como son las prácticas corruptas en la administración pública

VI. Fuentes de consulta.

Dextre, J., y Del Pozo, R. (2012). ¿Control de gestión o gestión de control? *Contabilidad y negocios*, 7(14), 69-80.

González, A., Valenzuela, G., Morales, M., Ramírez, R. (2020). Fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción. *Biolex*, 12(22) 123-148.

Martínez, G., Nettel, A., y Serrano, J. (2016). Combate a la corrupción y procedimiento administrativo: un espacio de prevención, sanción y control. *Ciencia Jurídica*, 5(9), 37-53.

Sandoval, I. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 119-152.

AGRADECIMIENTOS

La labor puede ser difícil, pero cuando se consigue alcanzar lo proyectado, resulta gratificante. Por ello, desde la Contraloría General del Tribunal Electoral del Estado de México agradecemos a todas y todos los articulistas de este primer número de su Boletín, que destinaron una parte del tiempo que dedican a la ardua labor de combate a la corrupción, en las Instituciones o la academia, para poner luz sobre temas que, en nuestra vida cotidiana, ya sea como personas servidoras públicas o desde la ciudadanía, conforman los retos del Sistema Anticorrupción.

Igualmente nuestra gratitud a quienes hicieron posible que esta primera edición llegue a las y los lectores, y sin las cuales no se hubiese logrado: a las Magistradas y Magistrados del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México por otorgar las condiciones para el arranque de esta iniciativa, Dra. Martha Patricia Tovar Pescador (Presidenta), Dra. Leticia Victoria Tavira, Mtro. Raúl Flores Bernal, y Mtro. D. Víctor Oscar Pasquel Fuentes; a sus áreas de administración, comunicación social y capacitación por la colaboración brindada; y a los integrantes de la Contraloría General, por su apoyo incondicional y dedicación.

Sus contribuciones resultaron de suma importancia, ya que como Órgano Interno de Control creemos que el fomento de espacios de difusión, como el presente, sin duda contribuirán a la persistente tarea de conseguir que lo público funcione con ética, honestidad, eficiencia probidad, y transparencia.

Nancy Pérez Garduño,
Contralora General del
Tribunal Electoral del Estado de México.



www.teemmx.org.mx





TEEM
Tribunal Electoral
del Estado de México

Paseo Vicente Guerrero No. 342,
Col. Vicente Guerrero,
Toluca, México. C. P. 50110.

722 226 2570 Ext. 149

www.teemmx.org.mx