

# CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: CIEN AÑOS DE VIDA INSTITUCIONAL DE MÉXICO

Coordinadores:  
Gerardo Tamez González  
Abraham Hernández Paz  
Pedro Paul Rivera Hernández  
Xóchitl Arango Morales



## Diseño y producción editorial



*CONACYT*  
*Registro Nacional de Instituciones*  
*y Empresas Científicas y Tecnológicas*  
*Registro: 2016/17732*

**Dirección de proyecto:** Carlos Herver Díaz, Esther Castillo Aguilar,  
José Eduardo Salinas de la Luz

**Producción:** Sandra Araceli Castillo Torres

**Arte:** Armando Cervantes Moreno, Vanesa Alejandra Vázquez Fuentes, Livia Rocco Sarmina,  
Laura Isabel Soler Navarro

**Preprensa:** José Luis de la Rosa Meléndez

**Corrección de estilo y formación de interiores:** Adriana Cárdenas Ocampo

1a. edición: 2019

© 2019, Fernando de Haro y Omar Fuentes

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: cien años de vida institucional**

© Gerardo Tamez González, Abraham Hernández Paz

### CLAVE EDITORIAL

Paseo de Tamarindos 400B, Suite 109.

Col. Bosques de las Lomas. C.P. 05120, Ciudad de México, México.

Tel. 52 (55) 5258 0279/80/81

ame@ameditores.mx [www.ameditores.com](http://www.ameditores.com)

ecastillo@ameditores.mx

ISBN: 978-607-437-477-3 (AM EDITORES)

ISBN: 978-607-27-1106-8 (UANL)

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, archivada o transmitida en forma alguna o mediante algún sistema, ya sea electrónico, mecánico o de fotorreproducción, sin la previa autorización de los editores.

Impreso en México

La Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León en su responsabilidad de socializar y difundir el conocimiento y en conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, generó el presente libro buscando llevar a los lectores, las diferentes vertientes que ha generado la carta magna.

La producción del presente material se realizó de manera conjunta entre los diferentes cuerpos académicos de la facultad, los cuales se mencionan a continuación:

- Participación ciudadana y derechos humanos de las minorías
- Comunicación Política y Opinión Pública
- Gestión y Política Educativa
- Políticas Sociales de los Modelos Educativos
- Mercados y Estudios Regionales Internacionales
- Ciencias Políticas

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Cien Años de Vida Institucional de México*, se generó gracias al apoyo de PROFOCIE (Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas). Se contó con la participación de profesores del núcleo académico básico del Doctorado en Filosofía con orientación en Ciencias Políticas, vinculando las actividades de los Cuerpos Académicos con los programas de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y el Cuerpo Académico de Gobernanza y Gestión Pública.



**Consejo Editorial y de Arbitraje de la Publicación del Libro**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:  
CIEN AÑOS DE VIDA INSTITUCIONAL DE MÉXICO**

**MIEMBROS**

**Dr. Rafael Velázquez Flores**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**

**Dra. Lidia Aguilar Balderas**

**BENEMERITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

**Claire Wright**

**UNIVERSIDAD DE MONTERREY**

**Dr. José Guillermo González Valdez**

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES  
DE MONTERREY**

**Dr. José Luis Cavazos Zarazúa**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**



# Índice

Prólogo	11
Capítulo 1. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917: ANTECEDENTES QUE LE PROPORCIONARON SU SELLO DE ESTADO SOCIAL José Segoviano Hernández Patricia Chapa Alarcón Teresita de Jesús Martínez Chapa Roberto Ayala Palacios	17
Capítulo 2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Francisco Ramiro Sánchez García Víctor Néstor Aguirre Sotelo Rosa Enelda López Fuentes Verónica A. Cuevas Pérez	35
Capítulo 3. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE CIUDADANÍA EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES MEXICANAS Pedro Rivera Hernández Juan de Dios Martínez Villarreal Lauro Maldonado Maldonado Oscar Ochoa González	49
Capítulo 4. EVOLUCIÓN DEL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN DESDE LA CARTA MAGNA; PERSPECTIVAS FILOSÓFICA, ÉTICA Y CONSTITUCIONAL Carlos Gómez Díaz de León Xóchitl A. Arango Morales Javier Herrera Gómez Rogelio López Sánchez Diego Cristóbal Rodríguez Rodríguez	63

Capítulo 5. EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO, CANALES DE COMUNICACIÓN ENTRE CIUDADANOS Y GOBIERNO Oswaldo Leyva Cordero Gerardo Tamez González Abraham Hernández Paz Luis Alberto Paz Pérez Daniela Judith Montalvo Herrera	97
Capítulo 6. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA PERCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA A 100 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN Felipe Marañón Lazcano Alma Rosa Saldierna Salas Rubén Flores González Carlos Muñiz Muriel Sandra Guadalupe Gallegos Gutiérrez	121
Capítulo 7. IMPACTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 EN LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO Virginia Esther Reyna Zambrano Manuel Estrada Camargo Ricardo Antonio Fuentes Cavazos	139
Capítulo 8. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Rubén Cardoza Zúñiga Ana María Romo Jiménez Paulina Jiménez Quintana	155
Capítulo 9. EL SISTEMA INTERNACIONAL COMO INFLUENCIA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y SU POLÍTICA EXTERIOR Vera Patricia Prado Maillard José Manuel Vázquez Godina Salvador Gerardo González Cruz	173

# Capítulo 4. Evolución del control de la corrupción desde la Carta Magna; perspectivas filosófica, ética y constitucional

*Carlos Gómez Díaz de León  
Xóchitl A. Arango Morales  
Javier Herrera Gómez  
Rogelio López Sánchez  
Diego Cristobal Rodríguez Rodríguez*

## 1. Introducción

El problema de la corrupción se encuentra presente en la historia de la humanidad, la raíz del ser humano tiende naturalmente hacia el bien y el mal. Las formas y las áreas en las que podemos percibirla son incontables y ha sido parte de la historia de la humanidad con mayor o menor presencia en diversos períodos y culturas, se ha llegado a registrar fenómenos de corrupción en todo tipo de regímenes políticos, sean democráticos o autoritarios. Sin embargo, no ha sido sino hasta fechas recientes que se ha asumido a nivel internacional como un problema que requiere no sólo la atención académica y científica sino de políticas públicas para combatirla. En una encuesta publicada recientemente (2015) se afirma que el debate abierto sobre la corrupción “es una innovación de la última década del siglo xx”. Asimismo, se señala que ha sido apenas durante los últimos 25 años que se han generado las herramientas para medir la corrupción entre gobernantes y gobernados en el ámbito internacional (2015, pág. 29). Ello consecuentemente ha tenido efectos en el mismo sentido en nuestro país. Son numerosos los estudios y encuestas recientes que tratan de analizar y dar cuenta del fenómeno de la corrupción con miras a entenderlo y

perflar instrumentos para combatir este flagelo a partir de políticas públicas. Como el sistema político encauza los destinos de una comunidad, la corrupción en las instituciones políticas tiene consecuencias desastrosas para todos los pobladores de esas comunidades. Es por ello que, aunque es visible en cualquier ámbito de la vida social sometida a reglas de conducta, es en el ámbito del sector público que el interés se concentra su combate. La corrupción en los puestos públicos se presenta en alianza con miembros de la sociedad que obtienen beneficios de los actos u omisiones de los políticos o servidores públicos. Los principales efectos que genera son la desconfianza en las instituciones, la apatía de la población, el alto costo de bienes y servicios, la injusticia en la prestación de servicios, inequidad y muchos otros más.

A un siglo de la promulgación de nuestra Carta Magna y a casi 200 años de vida independiente como nación, hacer un recuento de la forma en que se ha tratado la ética de los servidores públicos tiene una relevancia fundamental, sobre todo a partir del recientemente publicado Sistema Anticorrupción. Por lo tanto, desde una doble perspectiva filosófica cultural, que desde una visión de la ética pública analiza el comportamiento de los servidores públicos y posteriormente desde una exegesis jurídica abordaremos en este capítulo la evolución de la lucha de la corrupción en México. Para ello haremos un breve análisis conceptual para delimitar el enfoque a la política anticorrupción. En razón de lo complejo del tema y de lo limitado del estudio, el trabajo se sustenta fundamentalmente en el análisis de literatura especializada, normas jurídicas y algunos datos derivados de encuestas recientes que describen el fenómeno de la corrupción y su percepción. Finalmente se hacen algunas reflexiones a manera de conclusión sobre las perspectivas del sistema anticorrupción a la luz de los argumentos esgrimidos en el presente trabajo. Si bien el tema no se agota, se pretende ofrecer al lector elementos de análisis que contribuyan a configurar políticas públicas eficaces de lucha contra la corrupción.

## **2. Hacia una definición de corrupción**

Al abordar el tema de la corrupción, el primer problema que se presenta es su conceptualización, ya que la amplitud semántica y la falta de contextualización pueden dar lugar a interpretaciones ambiguas. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española la corrupción en las organizaciones públicas se define como la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas, en provecho económico o de otra índole de sus gestores. La existencia de estos hechos concierne la conducta de servidores

públicos que hacen uso de sus posiciones para beneficio personal. A ello se le denomina coloquialmente corrupción: al uso de fondos y/o cualquier tipo de recursos públicos para fines privados (Malem Seña, 2011, pág. 168). Implica en todo caso el desvío del poder<sup>1</sup>.

Sin embargo, podríamos decir que desde hace poco más de treinta y tres años el problema se ha colocado en la agenda pública y cada sexenio se agita la bandera de la lucha contra la corrupción como lema de campaña de los candidatos presidenciales. En efecto poco después de la crisis lopesportillista de 1982, su sucesor, Miguel de la Madrid Hurtado expidió una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que marcaría la historia de la lucha contra la corrupción en nuestro país y que sería el origen de lo que pudiéramos llamar una política contra la corrupción. Si bien el sistema político mexicano había diseñado diversos mecanismos e instrumentos que pretendían controlar los comportamientos de los agentes del gobierno a efecto de evitar desviaciones a sus conductas, los escándalos provocados por el Negro Durazo y Jorge Díaz Serrano, ambos compadres del Presidente de la República José López Portillo y titulares de la Policía Capitalina y de Pemex, respectivamente, dieron lugar a la creación en 1983 de la Secretaría de la Contraloría, institución que estaría a cargo de la Política Pública contra la corrupción a partir de entonces. Es en este momento que podemos identificar una entidad responsable para llevar a cabo las diferentes acciones desde el gobierno, tendientes a reducir las conductas delictivas de los servidores públicos y sancionarlas. No obstante, la efectividad de esta política está en entredicho ya que el panorama que se presenta en nuestro país está lejos de haberse reducido e incluso podríamos afirmar que se ha venido agravando. A este respecto basta hacer referencia al diagnóstico que nos presenta el documento México: Anatomía de la corrupción (2015) que destaca tres aspectos que evidencian la magnitud del problema en la actualidad. Primeramente, señala el crecimiento constante de la percepción de la corrupción. En segundo lugar, conforme al mismo criterio, el problema se posiciona como uno de los temas prioritarios a atender en la agenda pública. Finalmente, la impunidad sigue siendo una variable determinante en la ocurrencia de este fenómeno. En este último rubro, la proporción de los delitos de corrupción sigue muy de cerca lo que ocurre en el sistema judicial del país; apenas un 5% de los casos llegan a purgar algún tipo de pena o sanción (p. 5).

En la misma línea, Otho Granados, en un ensayo publicado en Nexos señala que a pesar de que existe una mayor comprensión del problema y se

---

<sup>1</sup> Esto se verá más detalladamente en el tratamiento desde la perspectiva constitucional.

han diseñado instrumentos para su prevención y control, su dimensión tiende a incrementarse en los últimos años. Las cifras que presenta son elocuentes: El Índice de Percepción de Corrupción 2014 de Transparencia Internacional (TI), coloca a México en el lugar 103 de 174 países evaluados, mientras que en reportes anteriores se ubicaba en las posiciones 65 y 70. En el Rule of Law Índice 2014, México aparece en la posición 79 entre una muestra de 99 países, concluyendo dicho reporte que la corrupción constituye un “serio Problema” (Granados, 2015, pág. 4). Entre las posibles causas que explican esta tendencia según Granados, es destacable la referida a la liberalización de cuantiosos recursos presupuestales a estados y municipios acompañados con vacíos de control institucional que favorece la discrecionalidad y el despilfarro de recursos. Este fenómeno fue expresamente señalado por el Auditor Superior de la Federación en un Reporte emitido en 2009. “Los recursos federales que son transferidos a los estados y municipios a través de los Ramos 23 y 33 representan una significativa proporción (21%) del gasto federal programable. Es por ello, que la gestión de estos recursos merece especial atención, por considerarse un área de riesgo y susceptible de prácticas de corrupción. Esto se debe en gran medida a la falta de controles internos de las dependencias, así como a las áreas de oportunidad de la normatividad y a su incumplimiento”. Sin lugar a dudas, la bonanza petrolera debida a los altos precios del petróleo de los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón dieron cabida a cuantiosos recursos sin control a las entidades federativas y a los municipios que incentivaron la corrupción y el dispendio. En este orden de ideas también es de destacarse el hecho de que según las cifras de KPMG en su encuesta de Fraude 2010, los principales destinatarios de sobornos en nuestro país son los gobiernos municipales con un 33%, seguidos por las autoridades estatales con 26%, el gobierno federal con 24 % y las agencias públicas con el restante 17% (Granados, 2015, pág. 6). Asimismo, en cuanto al propósito de los sobornos, según la misma fuente, se encontraban agilizar trámites con 43% obtener licencias y permisos 32%, impedir abuso de autoridad 21%; ganar contratos 16% y al final participar en licitaciones con 11%. La mayoría de los trámites se encuentran descentralizados por lo cual es evidente que se genera una ventana muy amplia para la corrupción municipal y estatal. Como ejemplo podemos citar Doing Business 2015 del Banco Mundial (Granados, pág. 12), que destaca que, en 25 de las 32 ciudades más importantes de México, para obtener una licencia de construcción es necesario esperar al menos 40 días.

La impunidad constituye uno de los principales acicates de la corrupción. La impunidad es definida como la “inexistencia de hecho o de derecho, de

responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena apenas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a víctimas” (Casar, 2015, 56). En nuestro país apenas un 5% de los delitos llegan a registrarse. Un porcentaje aún menor es el que alcanza la pena. En este contexto, la impunidad constituye un alto incentivo para la comisión de actos de corrupción.

En el plano económico-administrativo también el grado de impunidad es muy alto. En otro interesante ensayo sobre la ineficacia de las sanciones económico-administrativas aplicadas a empresas infractoras, se evidencia que de las multas aplicadas a empresas y/o funcionarios públicos, muy pocas llegan a materializarse. De una muestra de 7 dependencias federales para el período 2006-2016, que aplicaron un total de \$45 mil millones de pesos solamente se pudo cobrar el 3.2%; mil trescientos millones de pesos (Castillo, 2015, pág. 2). Esto refleja la tibieza con la cual se ha enfrentado la corrupción en nuestro país.

El estudio sistemático de la corrupción es relativamente reciente (Lopez Presa, 1998, pág. 17), si bien siempre ha sido condenada, fue la aparición del fenómeno en economías y sistemas políticos desarrollados lo que propició que llamara la atención de los estudiosos para comprenderlo y explicarlo mejor, a partir de costos y beneficios.

La percepción de la corrupción y su grado de tolerancia es lo que ha determinado que se coloque en la agenda pública como un problema a considerar por el gobierno en turno y eventualmente atenderlo de una forma agresiva. Desde las menciones que en sus estudios sobre el sistema político y la cultura mexicana que nos ofrecen Daniel Cosío Villegas y Octavio Paz en sus obras “La crisis en México” (1947) y “El Ogro filantrópico” (1990) realizan ambos intelectuales sobre la corrupción y la necesidad de combatirla, el abordaje que se hace del fenómeno es meramente circunstancial. Incluso podemos constatar que se da una relación directa entre bonanza y tolerancia a la corrupción. Así lo señala en 1992, Stephen Morris cuando afirmaba que “en los tiempos de crisis la población soporta menos prácticas indebidas que en tiempos de bonanza” (citado por López Presa, p. 19). En 1977 después de la crisis del 76 se inició una campaña contra la corrupción que fue abandonada con la bonanza petrolera en la cual se “administraba la abundancia”. Al concluir la crisis y nuevamente cambiar los mandos de gobierno federal se desata la demanda por la renovación moral que culminaría con el encarcelamiento de Durazo y Díaz Serrano mencionados más arriba, además de otros funcionarios de José López Portillo (Riding, 1985, pág. 161). De hecho, esta práctica de buscar chivos

expiatorios entre los funcionarios públicos colaboradores se institucionalizó desde la transición entre los presidentes Luis Echevarría y José López Portillo. Lo hizo éste último con funcionarios de Echevarría, lo hizo después Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. La transición del gobierno federal a un distinto partido en el nuevo siglo, provocó que los ejes de los programas de gobierno se centraran en otras prioridades diferentes a la lucha contra la corrupción. Por otra parte, en cierta forma se probó la hipótesis de que en períodos de estabilidad económica el interés sobre la corrupción se reduce considerablemente.

La estabilidad económica financiera del sexenio de Ernesto Zedillo, la bonanza que trajo consigo una importante alza en los precios de petróleo lo que a su vez significó excedentes presupuestales sumamente cuantiosos para los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón fueron factores que junto a ciertas reformas estructurales en el seno del aparato del Estado reducirían la presión sobre la política contra la corrupción. Entre estas últimas reformas se encuentra la creación de la Auditoría Superior de la Federación (diciembre de 2000), la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública (DOF, 11, junio, 2002) y la Ley del servicio profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (DOF, 10 abril, 2003).

El contexto de grave crisis institucional que dejó el período de Felipe Calderón, aunado a los cada vez más frecuentes y enconados reclamos de la ciudadanía por combatir de una manera decisiva y frontal a la corrupción, dieron lugar a lo que ahora conocemos como el Sistema Nacional contra la Corrupción.

El debate sobre los beneficios y los costos de la corrupción carece de sentido en la medida que en nuestra opinión los daños que ocasiona son por mucho, largamente más dañinos en el plano político, social, cultural y normativo. Si bien en alguna medida proporciona estabilidad al sistema político, aceita el engranaje gubernamental (Riding, p. 141), agiliza la actividad económica al evitar las engorrosas trabas administrativas (Presa, p. 20) pero esto no compensa el deterioro social que significa para la sociedad en su conjunto. Además del gran costo económico, que en un trabajo interinstitucional del CIDE y del IMCO publicado en 2015 donde se calculaba un 9% del PIB, el daño es mucho mayor si se analiza desde la perspectiva social: se vulnera el estado (Casar, 2015, pág. 42)., el daño es mucho mayor si se analiza desde la perspectiva social en su conjunto. Se vulnera el estado de derecho, se deteriora la confianza en las instituciones, se dilapidan recursos públicos, se acrecientan las diferencias sociales, se afecta el crecimiento económico, disminuye la inversión, se reduce la gobernabilidad por la pérdida de legitimidad del sistema político.

La corrupción es un fenómeno presente en todo el cuerpo social. Por lo tanto, no debe considerarse como una característica del gobierno, ya que en su

comisión se involucran actores públicos, privados y también de organizaciones sociales como sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Estamos entonces ante un fenómeno que perjudica colectivamente a la sociedad y que puede presentarse en cualquier contexto y en cualquier actividad humana.

Las condiciones de aparición son lúcidamente identificadas por Garzón Valdés cuando nos propone como definición de corrupción, la violación de una obligación por parte de alguien con capacidad de decisión, con el objeto de obtener un beneficio adicional que no se deriva funcionalmente de la posición que ocupa. En estricto sentido, nos expresa Garzón (2000, 86) “consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien lo extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o pago o servicio extorsionado”. Desde la perspectiva gubernamental, y considerada como proceso, se observa la corrupción cuando un servidor público, en ejercicio de sus funciones, interviene en un proceso regulado, mediante la expresión de una conducta que puede ser activa o pasiva y que contraviene alguna norma jurídica, con el objetivo de obtener un beneficio personal y/o para terceros involucrados en el proceso de manera directa o indirecta (López Presa, pg. 83). La premisa de esta definición es el sistema normativo que se integra por el marco regulatorio dentro del cual se produce la actividad corrupta. Al respecto, Garzón define como sistema normativo relevante al conjunto de reglas que regulan una práctica social. En este sentido, habrá sistemas normativos religiosos, deportivos, profesionales, económicos etc. Con ello se acepta que la corrupción no es una característica exclusiva del sistema político y administrativo gubernamental. Sin embargo, es la que en todo caso nos atañe en cuanto a que se refiere al ámbito de lo público, de las políticas públicas, de los recursos públicos y en última instancia al interés público (Aguilar, 1992, 33 y sigs.).

Al respecto, conviene precisar que la corrupción en el servicio público puede clasificarse en política y administrativa como nos propone López Presa (1998, pág. 29 y sgs.), según la esfera en la que ésta se presenta. Según este autor, la corrupción política se refiere a aquella que se realiza en la esfera en la que se definen los asuntos que afectan a la colectividad, mientras que la administrativa se define como aquella que se presenta en situaciones relacionadas con violaciones normativas cometidas por servidores públicos que ocupan puestos de autoridad y se sirven de éstos para beneficio propio. Bajo esta óptica, la corrupción política de acuerdo a López Presa parecería que es la que estaría vinculada con los procesos electorales y la afectación de la equidad de éstos y la libre competencia política. Sin embargo, entrarían los casos en los

cuales se dan situaciones en los órganos de poder del Estado, legislativo o Judicial que son contradictorias al interés público a pesar de que se den en cierto marco de legalidad. Esto significa que aún cuando las decisiones cumplan los procedimientos establecidos en el marco normativo, son contrarias al interés general. Nos referimos a casos de decisiones del máximo tribunal de justicia de nuestro país o de los órganos legislativos. En el primer caso se puede mencionar el Caso Florence Cassez que involucró un escándalo en las altas esferas de la Procuraduría General de la República desde su detención hasta su liberación en 2013 por intervención del Presidente de Francia en el caso. En cuanto al segundo, el caso del FOBAPROA que fue convertido en el IPAB con la aprobación del poder legislativo en 1999 y que involucró una serie de hechos que fueron desde el financiamiento de la campaña del PRI hasta la conversión de los adeudos de los bancos en deuda pública. En cambio nos parece muy relevante el señalamiento de López Presa al diferenciar las faltas administrativas de lo que se puede concebir como corrupción administrativa. En este sentido, nos dice este autor, la ineficiencia, negligencia, trato discriminatorio, exceso de celo en el cumplimiento de un deber, “aunque estén asociadas al problema, no constituyen en sentido estricto prácticas corruptas, toda vez que no persiguen la búsqueda de un beneficio” (Pg. 32). En este orden de ideas, el beneficio por una parte y la violación al marco normativo son los criterios que determinan el fenómeno de corrupción. A esa lógica responde la clasificación que se hace en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y que regula precisamente las conductas indebidas y sus respectivas sanciones, que se ubican en el ámbito de faltas y sanciones administrativas. La corrupción en cambio por la gravedad y consecuencias que genera se sanciona penalmente además de administrativamente<sup>2</sup>.

La complejidad del fenómeno de la corrupción deriva de la variedad de las conductas irregulares, de los procesos, de los agentes, de las circunstancias, y del contexto. Sin embargo, resulta útil establecer una tipología mínima de la corrupción que nos permita dimensionar la evolución que puede tener, así como los agentes principales y los contextos de operación. Para ello tomaremos el modelo elaborado por el equipo de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF que después se transformaría en la SECODAM) con base en los datos empíricos de casos detectados en la década de los 90.

---

2. Respecto al FOBAPROA y otros escándalos del ámbito político ver el Universal, 1 de septiembre 2000. En el artículo aparecen diversos hechos que empañaron el sexenio de Ernesto Zedillo y que involucraron graves actos de corrupción política además del mismo FOBAPROA. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/30277.html>

La matriz identifica cuatro tipos de corrupción que clasifica en dos ejes: a saber, por una parte, simple y compleja, y por otro eventual y sistemática: 1) Eventual poco organizada; 2) Eventual organizada; 3) Sistemática poco organizada; y finalmente 4) Sistemática altamente organizada. La primera y la tercera se consideran como corrupción simple y se refiere a actos aislados de corrupción y también aquella interna eventual. La segunda y la cuarta corresponden a la categoría de compleja y organizada y comprende las contrataciones gubernamentales (arreglo de licitaciones) y otro tipo de organización que involucra diversas áreas y niveles tipo Mafía (Lopez Presa, 1998, pág. 195). Evidentemente los casos de la corrupción simple son difícilmente controlables pero sus efectos sobre el patrimonio y los beneficios que obtienen los infractores no son considerables. Por tal razón ha sido hasta tolerada en cierta medida en nuestro sistema político. Su prevención se logra con vigilancia sobre el personal, simplificación, profesionalización, sistemas de información y auditorías y sobre todo apoyo social. La compleja, en cambio supone cuantiosas fortunas para los involucrados, implica redes colaborativas y los daños al erario y, el efecto en la opinión pública la hacen intolerable, sobre todo porque normalmente participan miembros de la alta burocracia, llegando en muchos casos hasta los titulares de dependencias y entidades federales, ejecutivos de los estados o de los municipios, y empresas de gran tamaño incluso internacionales. Este tipo de corrupción que en razón de una mayor y más frecuente difusión por parte de los medios ha encolerizado a la ciudadanía y es la que ha detonado la urgencia de instrumentar el sistema anticorrupción.

Una vez hechas las precisiones conceptuales, a continuación analizaremos la corrupción como efecto de una herencia cultural que enraiza sus fundamentos en aspectos históricos que tuvieron como efecto al institucionalizar en el colectivo social como práctica "normal"; que diera lugar a expresiones como "el que no tranza, no avanza" o aquella de la época colonial donde se rezaba "la ley se acata pero no se cumple", haciendo referencia a la inaplicabilidad de las legislaciones generadas en la península en el México virreinal.

#### 4. Perspectiva Filosófica de la corrupción

Partiremos de la premisa que la corrupción es un fenómeno universal que ha estado presente en todas las sociedades y por eso muchos consideran que es inherente a la naturaleza humana. No existe sociedad que no haya experimentado en un momento de su historia alguna experiencia de corrupción que haya afectado la vida social y política. En nuestro país tampoco es un fenómeno con aparición reciente, como vimos en el apartado precedente. Al

contrario, gran parte de la historia mexicana está pintada por situaciones que revelan corrupción en el sistema político y que han afectado las estructuras económicas y sociales.

Desde el punto de vista social, las modalidades que adopta la corrupción son muy variadas; el tráfico de influencias, copiar en un examen, el contrabando, entregar litros de 900 mililitros, el soborno, el castigo injusto al inocente, premiar a quien no lo merece y así podríamos continuar con una lista interminable. En este sentido podemos convenir con Tomasisni que la corrupción en México es universal, es “tanto jurídica, como política, pero es también médica, deportista (cachirules), cultural, financiera, académica moral, familiar, artística, (...), se manifiesta en prácticamente todas las dimensiones de la vida contemporánea. Es la sociedad en su conjunto la que está corrompida” (Tomasini Bassols, 2003, 4). Su afirmación es lapidaria, sentencia a la nación mexicana a su extinción si no atiende este problema (3).

En el pensamiento de este filósofo mexicano se refuta la naturaleza humana de la corrupción. Ésta se explica más como una consecuencia del entorno. Partiendo de una mirada histórica y con propósitos más hermenéuticos que descriptivos, nos afirma que la necesidad y el deseo de sobrevivencia fue lo que obligó a los nativos pobladores recién conquistados a realizar actos “fuera de la ley”. Lo inaceptable de las leyes a que eran sometidos los pobladores del Nuevo Mundo los orillaban a actuar constantemente violando el marco normativo. Al respecto es elocuente el refrán colonial ya mencionado: “la ley se acata, pero no se cumple” refiriéndose a la inoperancia de leyes elaboradas en España que no correspondían al contexto mexicano totalmente diferente al que se pretendía instaurar. En este orden de ideas, Tomasisni converge con Malem al darle a la corrupción un sentido instrumental. Al respecto, nos señala este último que la corrupción debe ser comprendida como un mecanismo, una forma de acción que se usa para lograr ciertos objetivos. “Corromper se transforma así en una herramienta cuyo uso corresponde básicamente a una decisión técnica. Es decir, su utilización permite alcanzar con éxito los fines económicos, políticos o sociales perseguidos por corruptores y corrompidos” (pág. 167). La única forma en que sobrevivían los siervos durante la Colonia era mediante actos que estaban al margen de la ley. Tres siglos de coloniaje pudieran ser suficientes para enraizar en el imaginario colectivo mexicano a la corrupción. No obstante, la inestabilidad que generó la guerra de independencia, la posterior incertidumbre política del siglo XIX y un incipiente marco legal, fueron caldo de cultivo para cimentar más la corrupción en la mentalidad del mexicano. Ni siquiera la relativamente sólida y estable estructura jurídica implantada por el Constituyente de 1857 y las Leyes de Juárez pudieron vencer la se-

mi-ilegalidad heredada de la Colonia. Peor aún, siglo y medio después, nos expresa Tomasini (8) contamos con un marco jurídico abundante, complejo pero ineficaz que no ha logrado avanzar en la búsqueda de la medicina que detenga esta enfermedad social. Así, la conclusión a la que nos lleva el filósofo mexicano es que, entendida como una forma de vida en abierto desprecio de la legalidad establecida, puede ser un mecanismo en favor de la vida. Si bien esto se explica parcialmente en las circunstancias coloniales y del siglo XIX, se pregunta Tomasini ¿Cómo es que ha persistido el fenómeno a pesar de que las circunstancias que le dieron origen han cambiado? Sobre todo, considerando que los efectos sociológicos, económicos y políticos nocivos que conlleva, a saber: la perversión de la mentalidad; el encarecimiento del costo de la vida y el debilitamiento de las instituciones, harían tomar consciencia de lo pernicioso de la corrupción y potenciarían la voluntad de reducirla a su mínima expresión. La respuesta la pone Tomasini en el sistema de regulaciones que no corresponde con la realidad económica, política y social del mexicano. Esto se explica al analizar las condiciones objetivas (materiales y espirituales) de vida de la población.

Las causas que generan la corrupción según este mismo investigador y que, agregaríamos nosotros, persisten en la actualidad, se clasifican en sociales e individuales. Las sociales son cuatro: 1) un sistema legal absurdo, la inoperancia del régimen de derecho; 2) un sistema judicial viciado; la justicia se compra; 3) el deterioro económico: la pobreza, marginación y discriminación; y 4) las asimetrías sociales: México se ubica entre los países con mayor índice de desigualdad social. En cuanto a los factores individuales el filósofo destaca tres: la inmoralidad, la ignorancia y la falta de espiritualidad.

Es en estos factores sociales que se incorpora el componente de la ética pública. Veamos los argumentos de Tomasini: es inmoral aquella conducta de un individuo que, basada en un sistema de reglas explícitas o implícitas, que tienen efectos antisociales en la comunidad en la que se producen; son nocivas para esa sociedad "... expresan un egoísmo y un cinismo mayúsculos, un provocativo desinterés por los derechos de otras personas" (pág. 17). Por tal razón, sigue nuestro filósofo, la persona que comete esta conducta considerada inmoral se siente de alguna forma culpable de no proceder con ética, conforme al interés general.

Otro factor individual que contribuye a la corrupción es la ignorancia según Tomasini. Este aspecto a nuestro parecer resulta sumamente relevante para nuestro trabajo ya que se enmarca en una premisa fundamental de la ética pública. Si bien este desconocimiento de los marcos normativos limita la capacidad de un individuo para discernir lo que es bueno o malo para el colectivo,

no exenta al individuo de su cumplimiento y esto mucho menos tratándose de servidores públicos que están obligados a conducirse con estricto apego a la ley. La realidad mexicana nos ofrece múltiples ejemplos de que este tipo de conductas en el servicio público son consecuencia no tanto del desconocimiento del marco normativo sino de su desprecio y su desvaloración, y de actitudes autoritarias de líderes políticos investidos de poder y legitimidad. Así, con estos modelos de liderazgo y ejemplo, esta ignorancia de los marcos normativos se generaliza en el servicio público. Este aspecto lo trataremos más ampliamente en el siguiente apartado.

Por último, nos sugiere Tomasini, el tercer factor individual que incide en la corrupción es una “espiritualidad enferma”, que se refleja en la falta de cohesión, la ausencia de sentimientos solidarios, la desconfianza, la agresividad permanente y otros aspectos que se basan en el individualismo por encima del colectivismo y en el egoísmo por encima del altruismo. En este sentido, estas características son precisamente las que corresponden al bajo nivel de capital social que se observa en la sociedad mexicana. El capital social puede ser concebido de manera general como el conjunto de redes y normas asociativas de reciprocidad de una comunidad. De manera más amplia, Frediani (2011) define al capital social como *el conjunto de conductas asociativas, de confianza y ayuda mutua, trabajo en equipo, cooperación, consenso y acciones de reciprocidad, respeto y cumplimiento de normas y contratos y persecución de fines comunes, (de) que dispone una sociedad como recursos para resolver sus problemas colectivos*. Dos elementos claves de esta definición son precisamente las relaciones establecidas entre los participantes y los valores que determinan las acciones de éstos y que son los que a nuestro juicio distinguen precisamente al capital social, según se desprende también de la concepción simplificada expresada más arriba. Obviamente el concepto implica del mismo modo instituciones, calidad de los dirigentes de los distintos grupos sociales, las normas que definen las relaciones y el grado de cohesión social existente entre estos grupos. En sentido restringido, el capital social de un grupo debe entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes a las que tienen acceso los miembros que forman parte de ese grupo social. Para una determinada comunidad, constituye un activo acumulado por una sociedad que se basa en la acción organizada de sus miembros, bajo ciertas normas de interacción interiorizadas (confianza, honestidad, solidaridad, reciprocidad, cooperación, responsabilidad y transparencia). La ausencia de éste en cambio, significa un grave déficit que, junto con la falta de cohesión social, impacta sensiblemente las posibilidades de desarrollo humano y económico sustentable en el mediano y largo plazo.

En este contexto, el diagnóstico relativamente reciente sobre capital social en México, elaborado colegiadamente por tres instituciones académicas (CASE-DE-SIMO-IPADE) en el marco de la Encuesta sobre Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia evidencia empíricamente lo expresado por Tomasino si analizamos algunos de los rubros de la encuesta referidos precisamente a este aspecto; el capital social. (CIDENA, 2011), podremos apreciar que el nivel de civismo medido en función de la voluntad de participar en asuntos relacionados con la colectividad en nuestro país es muy bajo (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. participación en asuntos públicos

<b>Estaría dispuesto a colaborar en los siguientes temas</b>	<b>Nac</b>	<b>Chi</b>	<b>CDMX</b>	<b>Edomex</b>	<b>Gue</b>	<b>Jali</b>	<b>Mich</b>	<b>NL</b>
Servicios Públicos	41	32	46	43	42	51	42	61
Delincuencia	33	36	43	41	25	39	22	49
Medio ambiente	29	32	32	28	27	32	25	41
Violencia	31	27	36	34	27	40	25	43
Educación	34	24	32	28	31	37	30	42
Salud	36	20	31	29	33	37	33	41
Religión	30	16	24	25	30	35	30	40
Política	24	13	18	26	22	23	23	33

Fuente: elaborado con base en los datos de la Encuesta CIDENA, 2011.

De acuerdo con los datos obtenidos, la voluntad de participar en los diversos aspectos de interés público, en ningún caso llega al 50% del grupo encuestados en el ámbito nacional. Solamente Nuevo León en materia de servicios públicos supera la media con un 61%. En contraste, el nivel de confianza interpersonal, según la misma fuente apenas alcanza el 19%, mientras que el porcentaje de encuestados que considera que la gente se ayuda menos que antes alcanza el 54% de la muestra. Bastan estas breves evidencias para fundamentar empíricamente esa “espiritualidad enferma” de la que nos habla Tomasini y que mina sustancialmente el nivel de capital social en nuestro país y consecuentemente la eficacia de las políticas contra la corrupción implementadas desde perspectivas estrictamente legalistas. Frente a este escenario ¿Cuál es la perspectiva que puede contribuir a reducir el problema de la corrupción en México? Aunque el mismo Tomasini nos sugiere ciertas premisas para su abordamiento nos parece,

sin subestimar las demás, que es la segunda la que mayor peso tiene para el propósito de luchar efectivamente contra la corrupción. La primera premisa es que siendo un problema multifacético requiere un tratamiento integral, simultáneo y gradual, no solamente desde la perspectiva legal. En segundo lugar, al tratarse de un problema colectivo, corresponde al Estado encabezar la lucha contra la corrupción, ya que su naturaleza es política. El tercer elemento a considerar parecería superfluo toda vez que se refiere precisamente a privilegiar “el imperio de la ley” o el “estado de derecho” como podemos escuchar frecuentemente a políticos y líderes sociales. En efecto, aunque la frase parece sobrar por su obviedad, en realidad es la ausencia de la legalidad lo que impide luchar efectivamente contra la corrupción. Esto quiere decir que, aunque el marco, legal exista, basto y complejo, su evasión por cualquiera que sea la causa (violación consciente y consentida, auto justificación, ignorancia, etc.) genera la inaplicación de ésta y un régimen de desigualdad frente al supuesto imperio de la ley.

Dicho lo anterior analizaremos la perspectiva de la ética pública como un enfoque que desde el Estado puede y debe coordinar la lucha contra la corrupción. Para ello empezaremos por considerar a la ética pública como la antítesis de la corrupción y la colocaremos en el ámbito de una política pública fundamental, justificando su diseño, implementación y evaluación desde las instancias gubernamentales y más específicamente, como una política que concierne predominantemente a los servidores públicos.

## **5. La ética pública: antídoto contra la corrupción**

Los servidores públicos, como cualquier ser humano, tienen motivos, sentimientos, emociones y caracteres diferentes entre sí, lo cual los lleva a comportamientos singulares en función de sus valores éticos, que muchas veces van en contra de los intereses y las expectativas de otros, generando en esta forma cierta tensión social en las instituciones sociales y gubernamentales. Desde la perspectiva del servicio público, los valores éticos que deben prevalecer son precisamente los que constituyen la ética pública. De manera general podemos afirmar que la ética pública es un sistema de valores y principios que deben regir la conducta de los servidores públicos, de tal manera que tengan como prioridades el civismo, la justicia, el imperio de la ley y el interés público, y que propicien la vida armónica entre los miembros de la colectividad. Corresponde entonces al Estado conformar ese marco de referencia que por una parte oriente las conductas deseadas de los servidores públicos y por otra permita a la

ciudadanía identificar las conductas exigibles a aquellos, así como los motivos de responsabilidad por su incumplimiento. Independientemente de lo que la propia ley en cada caso señale<sup>3</sup>, los principales valores del servicio público son, a saber; legalidad, honradez, vocación de servicio, eficiencia y eficacia, imparcialidad y lealtad. Si bien todos ellos conforman una sólida orientación de lo que es esperable de un servidor público, desde nuestra perspectiva la ética pública que debe permear en el servicio público debe encaminarse hacia una cultura de calidad y excelencia en el servicio. La antípoda de la corrupción es la excelencia, la calidad en el servicio. Por lo tanto los valores complementarios de una ética pública son: productividad, calidad, superación personal, dignificación del servicio, poner al ciudadano en el centro de su interés, la búsqueda de la excelencia personal e institucional, entre otros (INAP, pág. 114 y sgs.).

La socialización de estos valores solo puede lograrse a partir del desarrollo institucional del estado y más específicamente de la administración pública, ya que ésta es el gobierno en acción; es la fuerza suprema, actuante y permanente de la acción estatal (Uvalle Berrones, 1984, pág. 19). Desde una perspectiva del neo-institucionalismo, las instituciones gubernamentales no solamente reducen la incertidumbre en las transacciones económicas, políticas y sociales, sino que también cumplen el propósito de potenciar los esfuerzos y capacidades de la sociedad civil y política para conducirla a estadios de progreso colectivo y bienestar social mediante el gobierno democrático ejercido en acuerdos, compromisos, y acciones colectivas (North C., 1993, pág. 41). Esta función de gobierno consistente en dar dirección común a personas e instituciones para asegurar la coordinación y eficacia de los esfuerzos compartidos, cuando se realiza con valores de la ética pública alcanza un nivel de calidad que se acerca a la excelencia. Es precisamente el arte de gobernar, definido como el conjunto de aptitudes orientadas a crear un sistema de protección, productividad y equidad para que el orden institucional no sólo sea perdurable, sino que tenga capacidades vigorosas para mantener la organización compleja de la sociedad contemporánea (Uvalle Berrones, 2007, pág. 38).

En este contexto, la ética en el espacio de lo público favorece un ambiente de confianza y certidumbre para que las reglas sean definidas y cumplidas por los actores sociales. Así, nos afirma Berrones, la ética pública se constituye en el conjunto de premisas, valores, hábitos y reglas que se caracterizan por ordenar el deber ser de las cosas, así como el dictado de las normas que se canalizan al obrar recto de los ciudadanos, reduciendo en lo político, controversias, conflictos y contradicciones mediante arreglos y negociaciones (2003, pág. 147).

---

3. En la CPEUM en los artículos 108 a 114, en el Título Cuarto, Responsabilidades de los Servidores Públicos, encontraremos las bases constitucionales de la ética pública. Ver infra inciso 4 de este trabajo.

Por esta razón, la utilidad social y pragmática de la ética pública es reconocida como una opción confiable para que la gobernabilidad sea el sustento de la vida social. En sentido contrario, la inexistencia de una ética pública da lugar a prácticas corruptas como el cohecho, el clientelismo, el nepotismo, el abuso de poder, la impunidad, entre otras más. Todo esto ha afectado el prestigio de las instituciones político-administrativas y con ello ha colocado en el centro de la agenda política legislativa el interés por la gestión de la ética y la vigilancia de los comportamientos en el servicio público.

La sola existencia de valores propios a la ética pública no es suficiente para lograr enfrentar exitosamente la corrupción. Es necesario mejorar otras instituciones políticas y administrativas que contribuyan a mejorar el servicio público con la participación ciudadana. Sistemas de gestión de ética, modelos de transparencia y rendición de cuentas, sistemas de profesionalización del servicio público son algunos elementos a considerar. El diseño de políticas públicas y sistemas de gestión de la ética y de la responsabilización de los servidores públicos en un modelo democrático, abierto e inclusivo son elementos indispensables para una arquitectura institucional que sea congruente y legítimamente aceptada en un sistema anticorrupción. En este marco, la gestión de la ética consiste en ese proceso mediante el cual la soberanía establece una serie de instrumentos que por una parte reduzcan las posibilidades de comportamientos indebido, y por otra, generen conductas orientadas a la excelencia y la dignificación del servicio público.

## **6. Evolución del control constitucional de la corrupción**

Para llevar a cabo el análisis de la evolución de la lucha en nuestro país contra la corrupción y su relación con la Constitución, habría que conceptualizarla primero. Para ello se propone la 5ª causal de nulidad de los actos o resoluciones públicas prevista en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece la nulidad, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales le ley confiera dichas facultades, circunstancia conocida como desvío de poder. En ese tenor, el escrutinio que se realiza a las disposiciones constitucionales que han regido en nuestro país en diferentes épocas y circunstancias tiene como propósito la identificación de prescripciones que de alguna manera envuelvan la idea de controlar a los servidores públicos sobre los desvíos que, en provecho propio, venganza o provecho de terceros pudieran incurrir en el desarrollo de sus funciones.

## a. Período de la Independencia

La Constitución Política de la Monarquía Española (Constitución de Cádiz)<sup>4</sup> que rigió en México durante la época de independencia, misma que fue jurada por primera vez en la Nueva España, el 30 de septiembre de 1812. Más tarde, el 11 de agosto de 1815 fue abrogada por el restaurado Felipe VII, y volvió a estar en vigor a partir de 1820 y nuevamente jurada en México el 31 de mayo de 1820. En ella se establecía como primer medio de control del poder de los servidores públicos la división de poderes de Montesquieu, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, las Cortes podrían examinar y en su caso aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos<sup>5</sup> y hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho<sup>6</sup>. En la Constitución de Apatzingán del 24 de octubre de 1814 (sin vigencia formal)<sup>7</sup>, también se contempló como medio de control del poder público en su artículo 12 la división de poderes. En el artículo 114 se conferían facultades al Congreso para examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública. En el artículo 196 relativo a las facultades del Supremo Tribunal de Justicia, se estableció que podía conocer de las causas para juzgar a los generales de división, y los secretarios del supremo gobierno.

Ni en el Plan de Iguala<sup>8</sup> para la independencia de México del 24 de febrero de 1821, lanzado por Agustín de Iturbide y secundado por Vicente Guerrero, ni en los Tratados de Córdoba<sup>9</sup> del 21 de agosto de 1821, celebrado entre Agustín de Iturbide por México y Juan O'Donojú por España, por medio de los cuales México se independiza de España, se establecen prescripciones directas sobre el control de la corrupción. Sin embargo, el Plan de Iguala en su artículo 20 establece que durante el período en que se reunieran las Cortes, se procedería con arreglo a la Constitución española, de manera que quedarían vigentes las disposiciones antes indicadas, relativas al control de cuentas y de responsabilidades de los secretarios de despacho.

En el Acta constitutiva de la Federación<sup>10</sup> en el artículo (9) también se es-

4. Constitución de Cádiz, consultada en la liga: [http://cdigital.dgb.uanl.mx/a/1080013600/1080013600\\_02.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/a/1080013600/1080013600_02.pdf)

5. Ídem, Capítulo VII. De las facultades de las Cortes, art. 131, fracción XVI.

6. Ídem, artículo 131, fracción XXV.

7. Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, consultado el 13 de marzo del 2017 en la liga:

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

8. Plan de Iguala, artículo 20, consultado el 11 de marzo del 2017 en la liga: [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080043672/1080043672\\_33.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080043672/1080043672_33.pdf)

9. Tratados de Córdoba, consultado el 12 de febrero del 2017 en la liga: <http://ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821B.pdf>

10. Acta Constitutiva de la Federación, de fecha 31 de enero de 1824, consultada el 12 de febrero de 2017 en la liga: [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080024390/1080024390\\_07.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080024390/1080024390_07.pdf)

tableció como medio de control de los servidores públicos la división de poderes. Además específicamente se confería, en el artículo (13) fracción IX, al Congreso General potestad para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos de la república, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo.

#### **b.- Constitución Federal del 4 de octubre de 1824**

En la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824<sup>11</sup> también se estableció en el artículo 6º como medio de control la división del poder público. Asimismo, en el Título III, Del poder legislativo, se destinaron varios artículos de la Sección Cuarta a regular cuestiones relacionadas con el control de la corrupción, el artículo 38 establecía que cualesquiera de las dos Cámaras podrían conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

- 1.- Del Presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- 2.- Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que estos se presentan a servir sus destinos en las épocas señaladas en la Constitución, o impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.
- 3.- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y sus secretarios de despacho, por cualquier delito cometidos durante el tiempo de sus empleos.
- 4.- De los gobernadores de los estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la unión u órdenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la unión, y también por las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

---

11. Constitución Federal de 1824, del 4 de octubre de 1824, , consultada el 12 de febrero de 2017 en la liga: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/1a/1080024390/1080024390.html>

### c.- Las Siete Leyes Constitucionales (Constitución Centralista)<sup>12</sup>

Sobre control de cuentas, se otorga al Congreso en el artículo 50, fracción VIII, la facultad para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias a cubrir, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

En la Tercera Ley Constitucional, una de las Siete Leyes del 30 de diciembre de 1836, en su artículo 44 se establecieron las facultades del Congreso formado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la fracción 4a prescribía que el Congreso podría examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que debería haber presentado el Ministro de Hacienda en el último año, y sufrido la glosa y examen que detallara una ley secundaria.

Respecto de la responsabilidad de los servidores públicos se establecen requisitos en los artículos 47, 48, 49 y 50 para ser procesados durante el tiempo de sus encargos, una especie de fuero que subsiste hasta la actualidad.

### d.- Las Bases Orgánicas (Constitución Centralista)<sup>13</sup>

En el artículo 5º de las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 (Constitución centralista) se estableció que el poder público reside en la nación y se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. En el artículo 66 se establecieron las facultades del Congreso formado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la fracción III prescribía que el Congreso podría examinar y aprobar cada año la cuenta general que debía presentar el Ministro de Hacienda por lo respectivo al año anterior. A la Cámara de Diputados le correspondía según el artículo 69 vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la contaduría mayor. Respecto de la responsabilidad de los servidores públicos se establecen requisitos para ser procesados durante el tiempo de sus encargos, en el artículo 74, se establecía que ni los diputados ni los senadores podrían ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después.

El Presidente de la República conforme al artículo 87 fracción VIII, tenía facultades para suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores

---

12. Las Siete Leyes Constitucionales, consultadas el 13 de marzo de 2017 en la liga: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

13. Bases de Organización Política de la República Mexicana, consultadas el 13 de marzo del 2017 en la liga: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, ó que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo.

**e.- El Acta Constitutiva y Reformas, del 18 de mayo de 1847<sup>14</sup> (restauración de la constitución de 1824)**

El Acta Constitutiva y Reformas, del 18 de mayo de 1847 (restauración de la constitución de 1824)<sup>15</sup> en el artículo 12 se estableció que Corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en gran jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formacion de causa contra los altos funcionarios, a quienes la constitucion o las leyes conceden este fuero.

En el artículo 25 se incorpora a nivel constitucional el juicio de amparo. Los tribunales de la Federacion ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservacion de los derechos que le concedan esta Constitucion y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federacion, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su proteccion en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

**f.- Constitución federal de 1857<sup>16</sup>**

En la Constitución federal de 1857<sup>17</sup> se conserva el juicio de amparo introducido en en 1847 cambiándose la redacción del artículo 25 del Acta Constitutiva y Reformas de 1847 para quedar incorporado al artículo 101 en donde se estableció que: Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes ó actos de cualquiera autridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal”, y se incorpora el Título

IV “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, en sus artículos del 103 al 108, con las siguientes prescripciones:

---

14. Restauración del Acta constitutiva de la federación y de la Constitución de 1824, consultada el 13 de marzo del 2017 en la liga: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

15. Restauración del Acta constitutiva de la federación y de la Constitución de 1824, consultada el 13 de marzo del 2017 en la liga: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

16. Constitución Federal de 1857, consultada el 11 de marzo de 2017 en la liga: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080032786/1080032786.html>

17. Constitución Federal de 1857, consultada el 11 de marzo de 2017 en la liga: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080032786/1080032786.html>

Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará a mayoría absoluta de votos, si hay o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuese condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal en pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después. En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

#### **g. En el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (vigente durante la época de Maximiliano)<sup>18</sup>**

En el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en el Título V se estableció un Tribunal de cuentas, que tenía como tarea (art. 20) el examen y liquidación de las cuentas de que habla el artículo 7°, que se harían por un Tribunal de Cuentas con autoridad judicial. Tenía jurisdicción en todo el Imperio. Este Tribunal conoce, con inhibición de cualquier otro, de los negocios de su com-

18 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano consultado el 13 de marzo del 2017 en la liga: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf> <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080001732/1080001732.html>

petencia, y no se admite apelación de sus fallos a otro Tribunal. Resuelve sobre la relativo a las cuentas, pero no procede contra los culpables en ellas, sino que los consigna al Juez competente; más sí puede apremiar á los funcionarios á quienes corresponda, á la presentación de las cuentas á que están obligados. Vigila sobre la exacta observancia del presupuesto; comunica con el Emperador por medio del Ministerio de Estado; y sus miembros y Presidente son nombrados por el Emperador.

#### **f.- Constitución federal de 1917 (constitución original)<sup>19</sup>**

En la Constitución Federal original de 1917 en sus artículos 103 y 107 se mantiene el juicio de amparo como medio de control de los actos de las autoridades de los tres poderes. Igualmente se conserva el Título IV. De las responsabilidades de los funcionarios públicos, de la Constitución de 1857 ajustándolo únicamente al sistema bicamaral que sustituyó al unicamaral de 1857. Como facultades del Congreso se establecen en relación al control de la corrupción en el artículo 73 fracción XXI, definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; fracción XXIV, para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayorfracción XXX la de examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas. Como novedad se introducen en el artículo 105 como medio de control de actos públicos que solo afectan a autoridades las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

#### **g.- Constitución federal de 1917 (constitución vigente)<sup>20</sup>**

Se conserva también el Título IV de Responsabilidades de los servidores públicos, tal y como venía concebido en la Constitución Federal de 1857. Durante más de medio siglo, la vigencia de la Constitución de 1917 permanece

inmutable pero finalmente debido a las presiones del sistema político y social, se fortalece el Título IV mediante reformas del 28 de diciembre de 1982, del

---

19 Constitución original de 1917, consultada el 29 de marzo del 2017 en la liga [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)

20 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 13 de marzo del 2017 en la liga: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

14 de junio del 2002 y del 27 de mayo del 2015, cuyas principales modificaciones consistieron en los siguientes aspectos.

De manera general, podemos decir que en el texto de los artículos que comprende el Título Cuarto, que son del 108 al 114 se pone énfasis al tema del combate a la corrupción, así como en las bases para la ubicación de los responsables.

## **6. El servidor Público y las Nuevas atribuciones al Congreso de la Unión**

En el artículo 108 se establece el concepto de servidores públicos, antes funcionarios públicos, quienes estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía.

También se responsabiliza por el por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales a los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, los integrantes de los ayuntamientos y alcaldías, los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales.

En el artículo 109 se establece que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a las leyes administrativas o penales, incluso después de retirarles el fuero mediante juicio político.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Los entes públicos federales estatales y municipales, tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.

Las personas morales serán sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También

podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

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

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el

artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

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

- a. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b. El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c. La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e. La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.
- f. Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

El artículo 73 de la Constitución se ha venido adicionando para incluir nuevas atribuciones al Congreso de la Unión, en materia de control de deuda se reformó la fracción VIII para incluir la facultad analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados. Se reformó la fracción XXIV para darle facultades para expedir las leyes que regulen la organi-

zación y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución; en materia de contabilidad gubernamental se reformó la fracción xxviii, Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional; en materia de justicia administrativa se reformó la fracción xxix-h para poner énfasis en su competencia en materia de sanciones a servidores públicos y a particulares; en materia de responsabilidad hacendaria se adiciona la fracción xxix-w encaminada al manejo sustentable de las finanzas públicas de la Federación, estados y municipios y Ciudad de México.

## 7. Los órganos de fiscalización y control en México

Aunado al andamiaje constitucional arriba descrito, no sería posible entender la lucha contra la corrupción si no damos cuenta de los entes que se han venido encargando de fiscalizar el uso de los recursos públicos. En efecto, México tiene una larga tradición en materia de fiscalización que se inicia desde la lejana época colonial, siendo básicamente controles de carácter interno que dependían fundamentalmente de la rama del Ejecutivo. A continuación, presentamos una lista de los principales instrumentos de fiscalización y su evolución desde nuestra vida independiente como nación:

- 1824 - Se emite el Decreto Arreglo de la Administración Pública con el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 1843 - Supresión de la Contaduría Mayor de Hacienda y se restaura el antiguo Tribunal de Cuentas.
- 1857 - Con la Constitución de 1857 se restablece una vez más la Contaduría Mayor de Hacienda. Este organismo, en teoría, es de orden externo pues supervisa al Ejecutivo y rinde cuentas al poder Legislativo.
- 1917 - El Presidente Carranza crea el Departamento de Contraloría separado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 1933 - Queda suprimido el Departamento de Contraloría y se traspasan las funciones de control a la Tesorería de la Federación.
- 1982 - Durante el régimen de Miguel de la Madrid es creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 1994 - Con el Presidente Zedillo se ajustan funciones y atribuciones bajo el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal.

Desde una perspectiva institucional, las modificaciones a nuestra constitución han dado lugar a una arquitectura de organismos y dependencias que se han venido sumando, particularmente desde 1982, año en que se establece formalmente una dependencia gubernamental encargada de la política pública contra la corrupción. Veamos en la siguiente tabla en forma resumida las principales instituciones y dependencias que han venido a sumarse en este andamiaje constitucional y legal que hoy forma parte del sistema anticorrupción.

Tabla 1: Evolución del Marco Institucional del Combate a la Corrupción en México

Año	Instituciones Anticorrupción
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)
1999	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
2000	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2002	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
2002	Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
2003	Secretaría de la Función Pública (SFP)
2012	Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas

2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR, (antes Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia)
2015	Sistema Nacional Anticorrupción

Fuente: México: Anatomía de la Corrupción. CIDE. IMCO. [http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion.pdf](http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf)

Con la transición política en el Ejecutivo Federal del año 2000, el pueblo de México exigió generar un nuevo contrato social que tuviera como prioridad la erradicación de la corrupción. Así, como parte de ese impulso al proceso de renovación, el presidente Vicente Fox Quesada creó una Comisión Intersecretarial Anticorrupción, y fue hasta la mitad de su periodo que el Congreso mexicano aprobó dos nuevas leyes, por un lado, la Ley de Acceso a la Información Pública y la segunda fue la Ley del Servicio Profesional de la Administración Pública Federal, que tenían como propósito contribuir a reducir la corrupción.

Por otra parte, al Congreso se integró el órgano de control externo o inter-orgánico como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, también se crearon los siguientes órganos: el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en 2002 y la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal de la PGR. En el plano legislativo se introdujeron dos leyes relevantes: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 2002 y durante el sexenio de Felipe Calderón la Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas de 2012. Adicionalmente, es menester destacar diversos ordenamientos que con un propósito más de ordenamiento administrativo que punitivo y persecutorio, han abonado en la arquitectura institucional contra la corrupción. En este sentido, le Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en 2006; la Ley General de Contabilidad Gubernamental publicada en 2008; y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el año 2009, desde la perspectiva del desempeño institucional, la homologación de los registros contables a nivel global y un sistema de fiscalización y rendición de cuentas acorde a las nuevas circunstancias políticas y administrativas del entorno, contribuyeron a fortalecer las instituciones anticorrupción.

No obstante, ante la gravedad del problema de la corrupción y en virtud de formar parte del Pacto por México como tema de la agenda pública, el 21 de abril del 2015 se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual se conformó de cuatro pilares, la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

El Sistema Nacional Anticorrupción, es un esfuerzo que coordina a los diferentes actores políticos y sociales que buscan prevenir y sancionar todo acto de corrupción que lacere la actividad administrativa del gobierno. Es importante destacar que este ha sido un gran esfuerzo de la voluntad de ciudadanos, académicos y funcionarios que buscan la transparencia y rendición de cuentas para fortalecer la confianza de la sociedad, todo en un marco de la legalidad y de las buenas prácticas en el gobierno.

Dicha reforma constitucional anticorrupción se publicó en el Diario oficial de la Federación, el 27 de mayo de 2015 y fue el 18 de julio del 2016 cuando fueron publicadas las leyes secundarias en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe aclarar que las otras importantes legislaciones que se han dado de manera complementaria y también están encaminadas a reducir la incidencia de la corrupción son por un lado la reforma constitucional de transparencia, y por otra la Ley de la Fiscalización General de la República, ya que sin la Fiscalía Especial Anticorrupción el sistema estaría incompleto (Belaunzarán, 2016).

Otra de las leyes que también son coadyuvantes a disminuir los índices de corrupción son la Ley de Archivos (actualmente en discusión) y la de Protección de Datos Personales (ya aprobada).

## 8. Conclusiones

Como se desprende del presente trabajo, la lucha contra las conductas indebidas de los servidores públicos y la búsqueda de un mejor sistema de control sobre las conductas de los servidores públicos y el patrimonio público no es un asunto nuevo. Desde antes de nuestra independencia ya existía esta preocupación sobre el control institucional y hacia los funcionarios públicos.

Sin embargo, la complejidad del problema de la corrupción y su fuerte arraigo en el sistema social y cultural de nuestro país han limitado en gran medida las medidas legales que desde la propia Constitución se han venido elaborando para evitar los actos corruptos. La gravedad del problema ha llegado al límite de la tolerancia y ha dado lugar al diseño del Sistema Anticorrupción como eje instrumentador de la política anticorrupción.

No obstante, la efectividad de esta política está en entredicho ya que el panorama que se presenta en nuestro país en cuanto a la corrupción está lejos de haberse reducido e incluso podríamos afirmar que se ha venido agravando

ya que en la actualidad existen varios gobernadores de entidades federativas en prisión y otros que están siendo investigados y buscados por las instancias fiscales correspondientes por delitos de corrupción.

Las estrategias y acciones que se han generado durante los últimos años no han sido suficientes y mucho menos eficaces para disminuir los altos índices de corrupción que todos los días aparecen en los diarios de México.

Sin lugar a dudas no sólo la falta de voluntad de las más altas autoridades ha sido un obstáculo en la lucha contra la corrupción en México. La lentitud con la cual se van generando las adecuaciones legislativas necesarias para integrar el sistema anticorrupción por un lado y los arreglos partidistas que siempre dejan lagunas en la legislación a efecto de permitir la impunidad a ciertos sectores o acciones específicas constituyen dos prácticas que limitan la eficacia de los instrumentos puestos en marcha con el sistema anticorrupción. Las opiniones son pesimistas (Marban Laborde, 2015, pág. 31). Siendo un problema sistémico, no es solamente con instrumentos jurídicos y sanciones como podrá disminuirse la incidencia de este fenómeno en nuestro país.

Como cualquier problema estructural requiere atención gradual y sistémica. Desde el marco legal, hasta el marco cultural y social. Por lo tanto, implica un esfuerzo de la colectividad, un compromiso de las autoridades y servidores públicos, y la responsabilización de las empresas para sancionar a los intentos de soborno, cohecho o cualesquier formas de corrupción hacia el gobierno. Desde la familia, las escuelas, las universidades, los medios de comunicación, toda la sociedad está involucrada y los resultados se verán en la medida en que esta percepción permee en todos los actores sociales. Finalmente cabe destacar que en este último periodo constitucional se reconoce la participación de particulares en actos de corrupción, dotándose a los tribunales administrativos de facultades para sancionarlos a la par que a los servidores públicos. El Sistema anticorrupción es el comienzo de un largo y nada fácil camino de construcción de una sociedad más integrada, responsable y preocupada por su bienestar colectivo.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Porrúa.
- Belaunzarán, F. (Marzo de 2016). *Legislaciones en transparencia y anticorrupción: ¿nueva era?* Obtenido de Friedrich Ebert Stiftung México: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/12450.pdf>

- Casar, M. A. (Mayo de 2015). México: Anatomía de la corrupción.pdf. Obtenido de [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf): www.imco.org.mx
- Castillo, M. (2015). Multas Zombies: Otra cara de la impunidad. Nexos, 1-5.
- CIDENA. (Septiembre de 2011). Encuesta sobre Ciudadanía, Democracia y Narcoviolenia. Obtenido de [www.encuesta-cidena-2011-web-pdf](http://www.encuesta-cidena-2011-web-pdf)
- Garzón Valdés, E. (2000). Acerca del concepto de corrupción. En C. De la Isla, Ética y Empresa (págs. 79-104). México: ITAM-USEM MÉXICO-FCE.
- González de Aragón, A. (2009). Las Áreas sensibles de la Gestión Pública. Conferencia magistral del Auditor Superior de la Federación. México: INAP- ASF.
- Granados, O. (2015). La corrupción consentida. Nexos, 1-19. INAP. (1999). Cómo servir mejor a los ciudadanos. México: INAP.
- Lopez Presa, J. O. (1998). Corrupción y cambio. México: FCE.
- Malem Seña, J. F. (2011). La corrupción. En V. Camps, Civismo (págs. 167-178). Canoves, España: Proteus.
- Marban Laborde, M. (2015). La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. México: UNAM.
- North C., D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México : FCE.
- Riding, a. (1985). Vecinos distantes. México: Joaquín Mortiz.
- Tomasini Bassols, A. (2003). Reflexiones sobre la corrupción en México. Gaceta UNAM, Septiembre, 1-29.
- Universal, E. (1 de Septiembre de 2000). <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/30277.html>. Obtenido de <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/30277.html>: www.eluniversal.org.com
- Uvalle Berrones, R. (1984). El gobierno en acción. México: FCE.
- Uvalle Berrones, R. (2003). Responsabilidad Política e institucional de la administración pública. Toluca: Iapem.
- Uvalle Berrones, R. (2007). Perspectiva de la Administración Pública. Toluca: IAPEM.

### Fuentes digitales:

- [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080013600/1080013600\\_02.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080013600/1080013600_02.pdf)
- [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)
- [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080043672/1080043672\\_33.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080043672/1080043672_33.pdf)
- [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080024390/1080024390\\_07.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080024390/1080024390_07.pdf)
- <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080024390/1080024390.html>

- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>
- <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080032786/1080032786.html>
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>
- <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080001732/1080001732.html>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>