



# Íntegrus

CULTURA DE LEGALIDAD NÚMERO 2 | ENERO - JUNIO 2021

Revista de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes



EFFECTOS DE LA  
**CORRUPCIÓN**  
EN LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

EL APOORTE DE  
**LAS DENUNCIAS**  
AL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

EL ACUERDO DE CONCLUSIÓN Y  
**ARCHIVO DEL EXPEDIENTE**  
DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS

**COMITÉS DE  
PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA**  
Y SECRETARÍAS EJECUTIVAS DE LOS  
SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

EXPERIENCIAS, LOGROS Y RETOS DE LA  
**SESEA DE ZACATECAS**



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
DE AGUASCALIENTES



ISSN en trámite

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

1

### EFFECTOS DE LA CORRUPCIÓN EN LA **LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA**

EFFECTS OF CORRUPTION ON **DEMOCRATIC LEGITIMACY**

4

### **EL APOORTE DE LAS DENUNCIAS AL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA  
Y UN ANÁLISIS DEL CASO MEXICANO

**THE CONTRIBUTION OF WHISTLEBLOWING  
TO FIGHT CORRUPTION**

**A REVIEW OF THE LITERATURE AND  
AN ANALYSIS OF THE MEXICAN CASE**

11

### **EL ACUERDO DE CONCLUSIÓN Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

**THE CONCLUSION AND CLOSURE OF THE CASE'S  
FILE AGREEMENT OF THE GENERAL ACT OF  
ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITIES**

19

### **COMITÉS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SECRETARÍAS EJECUTIVAS DE LOS SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO**

**CITIZEN PARTICIPATION COMMITTEES AND  
EXECUTIVE SECRETARIATS OF ANTI-CORRUPTION  
SYSTEMS IN MEXICO. THEIR EXISTENCE AND RELATIONSHIP**

28

### **EXPERIENCIAS, LOGROS Y RETOS DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE ZACATECAS**

**EXPERIENCES, ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES  
OF THE EXECUTIVE SECRETARIAT OF THE STATEWIDE  
ANTI-CORRUPTION SYSTEM OF ZACATECAS**

38



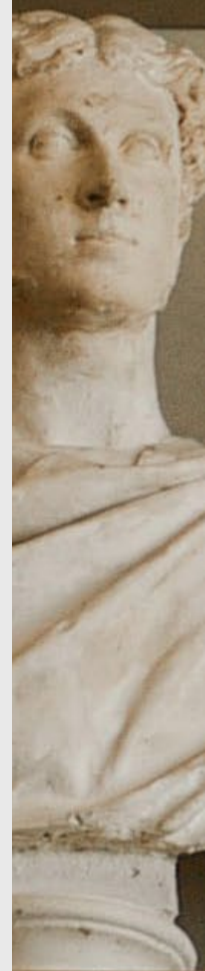
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**  
DE AGUASCALIENTES

ÍNTEGRUS, Año 1. No. 2, enero-junio 2021, es una publicación semestral editada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (SESEA), cuyo domicilio es en avenida Las Américas, No. 1622, edificio Londres cuarto piso, fraccionamiento Valle Dorado, código postal 20235, en Aguascalientes, Ags; teléfono (449) 596 94 00; página web <https://www.seaaguascalientes.org/revistaintegrus>; correo de contacto [dgpoliticas@seaaguascalientes.org](mailto:dgpoliticas@seaaguascalientes.org), Editor Responsable Maestro Aquiles Romero González, Secretario Técnico de la SESEA; Reserva de Derechos al Uso Exclusivo 04-2024-041910305300-102, otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor; ISSN en trámite.

Todas las ideas, comentarios y opiniones expresadas en ÍNTEGRUS son RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA de los autores, por lo que no necesariamente reflejan la postura de ÍNTEGRUS, de su Editor, Consejo Editorial, o de la SESEA; asimismo, los autores son responsables exclusivos respecto a la originalidad de la obra que presentan, por lo que liberan a la SESEA y a la Revista ÍNTEGRUS, de cualquier responsabilidad originada por reclamos de derechos de propiedad intelectual.

La SESEA se reserva el derecho de reproducción y comunicación pública del material presentado por los autores, únicamente para fines académicos, de investigación, o de difusión relacionadas con el combate a la corrupción y el fomento de la cultura de la legalidad, en los ámbitos público y privado, a través de la Revista ÍNTEGRUS. Para cualquier otro uso, la SESEA deberá solicitar la autorización del autor.

Queda prohibida la reproducción total de los artículos y otros textos publicados por la SESEA a través de la Revista ÍNTEGRUS, sin embargo, está permitido citar partes de los textos publicados sin solicitar permiso previo, siempre que la fuente y el autor queden debidamente identificados.



# ¡Ya está disponible!

El primer **análisis estadístico** comparado sobre la rendición de cuentas y el control interno.



DESCARGA  
EL ESTUDIO  
COMPLETO



[www.seaaguascalientes.org](http://www.seaaguascalientes.org)

# PRESENTACIÓN



**Mtro. Aquiles  
Romero González**  
Secretario Técnico

## CONSEJO EDITORIAL

### PRESIDENTE

Mtro. Aquiles Romero González  
Secretario Técnico

### SECRETARIO

Lic. Claude Julien Pariset Castorena  
Director General de Vinculación y  
Políticas Públicas

### VOCAL

Mtro. Francisco Aguirre Arias  
Integrante del Comité de  
Participación Ciudadana

### CONSEJEROS


- Dr. José Manuel López Libreros
- Dr. Genaro Zalpa Ramírez
- Dr. Oliver David Meza Canales
- Dra. Brisa Herminia Campos Aceves
- Lic. Belinda Guadalupe Camarena Vázquez

La Revista Íntegrus es una publicación digital de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes cuyo contenido trata sobre el combate a la corrupción y el fomento a la cultura de la legalidad.

Esta segunda entrega se integra por cuatro artículos y un ensayo que han pasado por un proceso de dictaminación por parte de un Consejo Editorial compuesto por catedráticos independientes de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Este número contiene una reflexión sobre los efectos de la corrupción en la legitimidad democrática por parte de Enrique Ghersi, profesor de análisis económico del Derecho en la Universidad de Lima y adjunct scholar del Cato Institute de Washington, D.C. En su artículo, analiza que existen diferentes proveedores de normativa, y enfatiza que una legislación que impone altos costos para cumplirla, arrastra a la sociedad a una desobediencia sistemática de la ley, que termina por vaciar de contenido el sistema legal que provee el Estado.

Por otra parte, si bien es verdad que reducir el costo de la legalidad es una estrategia ampliamente analizada, no es menos cierto que la denuncia juega un papel decisivo no sólo en la detección de actos de corrupción, sino en la inhibición de los mismos. En este sentido, Héctor Tirado, Politólogo de la UNAM y Maestro en Métodos para el Análisis de Políticas Públicas por el CIDE, y Francisco Aguirre, Maestro en Gestión Pública Aplicada y Profesor de la Universidad Panamericana, presentan un interesante análisis sobre la importancia de la denuncia para desincentivar las conductas indebidas.



Eduardo Araujo, Licenciado en Derecho por la Universidad Cuauhtémoc, nos entrega otro artículo dedicado al análisis del acuerdo de conclusión y archivo del expediente a la luz del marco legal en vigor. En su texto, reflexiona sobre la conveniencia de poner en manos del denunciante, un medio de impugnación ordinario para contra este acuerdo, hasta ahora inatacable, bajo la consideración de que las reformas del año 2015, en particular la Ley General de Responsabilidades Administrativas, le reconocen al denunciante la calidad de parte en el procedimiento.

Finalmente, un par de textos están dedicados al análisis del diseño y consolidación de los nuevos Sistemas Anticorrupción.

Por una parte, Walter Yared Limón, Maestro en Derecho por la Universidad de Durango y Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla-La Mancha, reflexiona sobre la relación entre los Comités de Participación Ciudadana y las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Anticorrupción para con el Comité Coordinador, así como entre éstas instituciones entre sí.

Por su parte, Víctor Hugo Galicia, Maestro en Administración de Negocios por la Universidad Interamericana para el Desarrollo, y primer Secretario Técnico de una Secretaría Ejecutiva en concluir su encargo, nos aporta con una reflexión sobre su período al frente de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas, lapso en el cual se aprobó la primera Política Anticorrupción del país desde las reformas del año 2015.

A través de esta Revista, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes contribuye a construir un espacio de participación en el que los hacedores de políticas públicas como el sector académico concurran en la construcción de nuevo conocimiento, así como de instituciones cada vez más íntegras.



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**  
DE AGUASCALIENTES

# EFFECTOS DE LA CORRUPCIÓN EN LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

EFFECTS OF CORRUPTION ON  
DEMOCRATIC LEGITIMACY

Por Enrique Gherzi<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Abogado. Profesor de Análisis Económico del Derecho en la Universidad de Lima. Adjunct Scholar del Cato Institute de Washington, D.C. Miembro de la Sociedad Mont Pelerin.

RECEPCIÓN: 21 DE ENERO DE 2021  
ACEPTACIÓN: 24 DE SEPTIEMBRE DE 2021

## Resumen:

Cuando se discute sobre la legitimidad, los especialistas piensan en la legitimidad de origen. La corrupción se considera un problema policíaco o judicial, pero los gobernantes ignoran que en toda sociedad existen diferentes proveedores de normas que compiten entre sí, cada una implicando diferentes cantidades de tiempo e información para cumplirla. Una sociedad que desobedece sistemáticamente la ley, vacía de contenido el sistema jurídico estatal. Luego, la corrupción es un efecto del alto costo de la legalidad, y no la causa de que el estado de derecho fracase.

**Palabras clave:** legitimidad; corrupción; costo de la legalidad.

## Abstract:

When discussing about legitimacy, specialists think of legitimacy of origin. Corruption is considered a police or judicial problem, but rulers ignore that in each society has different providers of norms that compete with each other, each one involving different quantities of time and information to comply with it. A society that systematically disobeys the law empties the state legal system of content. Therefore, corruption is an effect of the cost of regulation and not the reason of the rule of law's failure.

**Keywords:** legitimacy, corruption, cost of regulation

Una de las consecuencias más notables de la corrupción es la pérdida de legitimidad de la sociedad democrática. Esto es, generalmente soslayado por quienes escriben sobre estos temas, más preocupados por calcular el daño que la corrupción ocasionada o las infidencias que le son inherentes.

No es por cierto menos importante abordar estos y otros temas, pero siempre me ha llamado la atención el hecho de que los estudios no reparan en que la corrupción supone la destrucción de la legitimidad democrática acaso de una forma insalvable.

La corrupción es pues un problema de suma importancia y gran trascendencia pública. Ello, no obstante, es generalmente analizada de manera superficial. Es vista como un problema policíaco o judicial. Pocas veces se examinan sus orígenes. Identificarlos, sin embargo, resulta fundamental para proponer fórmulas políticas eficaces.

Es evidente que en prácticamente todos los países del mundo y, ciertamente, en América Latina, la corrupción merece atención, preocupación e indignación. Permanentemente, la opinión pública se detiene en ella denunciando sus múltiples modalidades, pues existe la difundida impresión de que las sociedades se empobrecen porque alguien se roba su patrimonio.

Ciertamente, también todos los gobiernos, sea a través del Poder Ejecutivo o Judicial, llevan a cabo periódicamente campañas contra la corrupción, ayudados por el común interés de los medios de comunicación en el tema. No podemos, entonces, considerarnos indiferentes ante este problema; lo que tenemos que hacer es llamar la atención sobre un hecho fundamental: ¿Por qué a pesar de estar todos preocupados por la corrupción y por qué a pesar de existir múltiples políticas contra ella, nunca hemos podido combatirla eficientemente?

En mi concepto, el error principal es que no hemos entendido qué es la corrupción. Generalmente, la tomamos como una causa; cuando es un efecto.

Advertir ello resulta capital para entender la lógica de los sistemas corruptos. Todos nos preocupamos por el problema, pero creemos que lo que ocurre es que, como somos demasiados corruptos, no funciona el sistema, no funciona

la democracia, y no funciona la ley; cuando es exactamente al revés. Como no funciona el estado de derecho, como no funciona el sistema institucional, se produce la corrupción como una alternativa para que la gente pueda desarrollar sus diferentes actividades económicas.

La corrupción es pues, desde mi punto de vista, un efecto y no una causa. Es un efecto del alto costo de la legalidad (Ghersy 1998). Mientras no lo veamos así, podemos llenarnos la boca con fórmulas retóricas y con condenas más o menos generales, pero nunca produciremos instituciones más honestas.

Este error de percepción deriva de otro no menos frecuente: creer que las leyes son gratuitas; que el derecho es neutral. Esta idea es sencillamente una equivocación. La ley no es gratis. La ley no es neutral. Tiene costos y beneficios. Altera la forma cómo las personas se comportan. Modifica los medios puestos a disposición de las personas para tomar decisiones en los mercados. Coase (1994) sostiene que “lo que se intercambia en el mercado no son, como suelen suponer los economistas, entidades físicas, sino los derechos para realizar ciertas acciones; y los derechos de los individuos son establecidos por el sistema legal”.

Esto significa que, si la ley no es neutral sino costosa, ella supone, para cumplirse, un determinado costo. Luego, la vigencia de la ley no es independiente de su costo, constituido por la cantidad de tiempo y de información necesarios para cumplirla. Es decir, el costo de la ley no necesariamente se mide en dinero. No se mide siempre en moneda, sino en la cantidad de tiempo y de información necesarios para obedecerla.

Otra forma de explicarlo consiste en señalar que el costo de la ley es la oportunidad desaprovechada para cumplirla. Esto es, todo aquello que dejo de hacer (trabajo, vida familiar, relaciones sociales, estudio, deporte, etc.) a fin de satisfacer las exigencias impuestas por una determinada regulación.

Cuando se produce una ley por un legislador o un juez en el common law dicta una decisión con fuerza vinculante, en realidad le está diciendo a los ciudadanos de su país que necesitan una cantidad de tiempo y de información determinados para ser protegidos por el

sistema institucional. ¿Qué ocurre por consiguiente si le exigen a los ciudadanos mucho tiempo o mucha información para cumplir con una ley? Esta ley no se cumple, ni se obedece. Sólo se cumplen las leyes cuyos beneficios sean mayores que sus costos. Sólo se cumplen las leyes que demanden una cantidad de tiempo e información que sea menor que el beneficio previsto por el ciudadano para cumplir con ellas. En esto no hay nada de malo ni bueno. Es una decisión carente de objetivo ético. Como veremos posteriormente, en todo caso las valoraciones morales forman parte de la estructura personal de costos y beneficios de cada ciudadano al momento de decidir. Esta es una pura decisión basada en la utilidad individual, en la cual el ciudadano se sirve de la ley como un medio puesto a su disposición para tomar decisiones. Si la ley exige mucho tiempo, la gente no la cumple. Si la ley exige demasiada información, la gente no la cumple.

La manera cómo se realiza ello en la práctica no consiste en que la gente vaya por ahí calculando matemáticamente cuánto cuesta cada una de las leyes. Sería un ejercicio arduo. Improbable sin conocimientos técnicos complejos. Lo que hace la gente es tener una apreciación general y muy superficial de lo que cree que es el costo de las normas. En realidad, las decisiones se adoptan en base a lo que las personas creen que es el costo, antes que sobre un cálculo exacto del mismo. Se trata más de un proceso psicológico que de un puro ejercicio contable.

La gran paradoja, sin embargo, consiste en que el costo de la legalidad es inversamente proporcional al ingreso de la población, pues “una mejor información es más fácil de obtener, con un riesgo correspondiente menor, conforme aumenta el nivel de ingresos” (North y Miller 1976, 20). Es decir, a consecuencia de que el costo de oportunidad es menor, a los ricos la ley les es más barata que a los pobres. La razón estriba en que los ricos tienen que sacrificar menos de su ingreso personal para cumplir con la ley. Los pobres en cambio, tienen que sacrificar más cosas significativas; es decir, más tiempo e información.

El tiempo y la información son elementos costosos en todo mercado. De suyo esto supone que el aumento de la legislación favorece a los ricos y perjudica a los pobres. La tendencia

general de toda nueva ley, de todo incremento en la cantidad de normas de una sociedad, es siempre discriminatoria.

La ley tiene, pues, efectos asimétricos sobre los mercados. No afecta igual a todas las personas. Sus costos difieren en cada caso. Cuesta en términos de tiempo e información y no grava igual a las personas, porque afecta menos a los ricos y más a los pobres, pues estos sacrifican más que aquéllos para cumplir la ley. Además, esta asimetría produce múltiples distorsiones en la conducta individual. Así, North y Miller (1976, 176) llaman la atención sobre el hecho de que “la información es más costosa para los bienes y servicios ilegales”.

La economía de la ley es entonces fundamental para entender el problema de la corrupción. Esta es una consecuencia de una mala economía de la ley. Cuando el costo de la legalidad excede a su beneficio, la ley se incumple. En este contexto hay dos posibilidades. Cuando la ley es excesivamente costosa, los ciudadanos están puestos frente a una disyuntiva: hacen las cosas que legalmente están prohibidas o no las hacen. Esto dependerá de un análisis microeconómico personal de cada individuo. Habrá alguno que no hará las cosas prohibidas, pero habrá otro que no tendrán más remedio que hacerlas, en función de su propia escala valorativa.

Por cierto, no se sugiere que necesariamente las convicciones morales estén ausentes de la decisión de ser corrupto por determinada persona. El hecho es que, siendo la moral subjetiva, tales convicciones forman parte de un entramado de preferencias que alteran la percepción de los costos y beneficios. Antes bien, lo que sí es apreciable son los condicionamientos institucionales dentro de los cuales determinadas decisiones morales se adoptan. El problema no consiste en determinar si la gente es mala o buena, sino a qué precio decide ser mala o buena.

Lo que sucede, en realidad, es que las convicciones morales forman parte de la valoración subjetiva, de manera que ellas pueden hacer más o menos costoso y más o menos beneficioso adoptar determinada decisión personal. Por ejemplo, para una persona imbuida en un profundo sentido de equidad puede resultarle en extremo oneroso plantearse la necesidad de coimear a un funcionario, mientras que a quien valora especialmente

***Así, pues, hay unas personas, por la calidad de las cosas que hacen, que ciertamente no se nos presentan como corruptos, pero en la lógica económica se corrompen para llevar a cabo aquella acción que está legalmente prohibida.***

los resultados, la misma decisión puede presentarse como obvia. En conclusión, las propias convicciones alteran la apreciación de los costos y beneficios. Coimear no significa lo mismo para dos personas iguales.

El fenómeno de la llamada economía informal es exactamente un caso en el que se admite la corrupción en sentido conceptual y como consecuencia de la mala economía de la ley frente a un sistema institucional excesivamente costoso. Hay centenares de millones de personas en el Tercer Mundo a las que no les queda más remedio que ponerse al margen y aún en contra de la ley para desarrollar fuera de ella sus actividades económicas y sociales. Por supuesto, no puede argumentarse que los informales son seres necesariamente corruptos, cuya degradación moral los lleva a optar por el camino de la perdición. Es evidente que, por el contrario, se trata de gente pobre a la que el alto costo de la ley ha empujado hacia la ilegalidad pese a que el contenido de sus acciones es moralmente legítimo.<sup>2</sup>

Así, pues, hay unas personas, por la calidad de las cosas que hacen, que ciertamente no se nos presentan como corruptos, pero en la lógica económica se corrompen para llevar a cabo aquella acción que está legalmente prohibida.

Existen dos formas de tratar el problema de la corrupción. Siguiendo a Milton Friedman, podemos abordarla desde el punto de vista normativo o desde el positivo.<sup>3</sup>

En la primera perspectiva se discute el deber ser. En la segunda, el ser. Así, en una se analiza lo que se debe hacer con la corrupción mientras que en la otra se trata de entender por qué ella existe.

Por cierto, tal distinción no significa que entre la una y la otra no existan relaciones. De hecho, sólo una correcta visión positiva -lo que es- puede dar como resultado una adecuada recomendación normativa -lo que debe ser-. “Cualquier conclusión política sobre una predicción acerca de las consecuencias de hacer una cosa en lugar de otra debe estar basada -implícita o explícitamente- en la economía positiva” (Friedman 1967, 11).

Sucede, con la corrupción, que a consecuencia de las pasiones y enconos políticos con que generalmente va recubierta, predomina la visión normativa sobre la positiva. Todos y cada uno de los miembros de una sociedad creen tener la solución contra los corruptos y muy pocos se han detenido, aunque fuera un minuto, a tratar de entenderla.

Ello ha producido una llamativa contradicción: la corrupción acumula por igual inequívocas condenas con persistentes, aunque fallidas políticas dirigidas a combatirla. Se produce, así una permanente insatisfacción ciudadana. El gran problema es que no se quiere enfocar el problema desde el punto de vista moral, lo que implica una discusión normativa además de la permanente práctica como diría Friedman.

<sup>2</sup> Cf. Soto, Ghersi y Ghibellini 1986.

<sup>3</sup> Cf. Friedman 1967.

Si la sociedad empieza a desobedecer sistemáticamente la ley lo que se produce es un inmediato efecto de circulación que acelera la velocidad en que esa desobediencia se genera, vaciando de contenido al sistema jurídico.

Pongamos el caso de el Perú, mi país. Las estimaciones más recientes consideran que la informalidad se ubica entre el 70 y el 80% de la actividad económica. En términos prácticos, ello significa que sólo 2 o 3 de cada 10 personas cumple con la ley.

Un sistema jurídico así adolece de total falta de legitimidad. Si sólo el 20% de los ciudadanos cumplen las leyes, es imposible sostener ninguna autoridad ni ejecutar ninguna norma. Los contratos dejan de respetarse, la propiedad se viola y la autoridad se ignora.

Este hecho fundamental es ignorado sistemáticamente por los legisladores y políticos. La ley simplemente es desobedecida por la gente y eso crea una de falta de legitimidad asociado a la corrupción que necesariamente afecta el estado de derecho.

Muchas veces cuando se discute sobre la legitimidad los especialistas se enfocan en el origen del poder: Si es mediante las urnas, es legítimo. Si es mediante la fuerza, ilegítimo.

Esta perspectiva tradicional es, sin embargo, importante. El poder puede haberse obtenido legítimamente, mediante elección popular en un proceso democrático. Lo que los sociólogos italianos llaman “legitimidad de origen”. Pero tal legitimidad puede

perdersi en el transcurso del poder se abusa, se corrompe o se ejerce arbitrariamente ese poder.

Sin explicitar las causas, la informalidad es una prueba de tal situación. Ahí donde existe una difundida informalidad estamos frente a una sociedad que ha perdido legitimidad en el ejercicio del poder y está corrompida, lo que los sociólogos italianos denominan “legitimidad de ejercicio”.

El dilema frente a la corrupción está asociado indudablemente al de la informalidad y a las características de los sistemas políticos. El planteamiento, muchas veces, es incorrecto. Los sistemas no son morales ni inmorales. Son las personas las únicas capaces de decisiones morales. El capitalismo ni el socialismo son morales o inmorales. La pregunta correcta es si dentro del capitalismo hay mayores posibilidades de que la gente tenga un comportamiento “moral” o no. Ahí el gran problema que vamos a tener es qué entendemos por “moral”.

El planteamiento es incorrecto, también, porque el capitalismo no es un concepto unívoco. Tenemos de un lado el mercantilismo o capitalismo antidemocrático donde no hay competencia sino privilegio y los derechos de propiedad no están bien definidos. Y tenemos de otro lado a la economía de mercado con derechos de propiedad definidos y con competencia socialmente obligatoria.

El mercantilismo tiende a premiar comportamientos “inmorales”. Pero la

economía de mercado es otra cosa. Por eso Frank Hyneman Knight habla de la “ética de la sociedad competitiva”. Hay dos justificaciones para los que dentro del capitalismo hay mayores posibilidades de que la gente tenga un comportamiento “moral”:

**a) Trascendentes:** Que derivan la moralidad dentro del capitalismo de valores externos al sistema. Verbigracia, Max Weber y su tesis de la ética protestante, o “La razón humana” de Ayn Rand.

**b) Inmanentes:** La moralidad es intrínseca al capitalismo (principio de simpatía de Hume-Smith).

El estudio de mercado de normas es en mi concepto una tarea pendiente. Necesaria por su influencia política. Muchas veces los gobernantes y legisladores ignoran en toda sociedad los distintos proveedores de normas. No sólo la legislación estatal existe. También hay costumbres producidas por los pueblos. Contratos, por los individuos e instituciones generales de forma evolutiva y no intencional que, como el idioma o la moral, constituyen el concepto de normas de las que dispone un ciudadano para decidir.

Todas esas normas son costosas. Ninguna es gratuita. Cuando el costo de cumplir la ley supera al beneficio esperado de la misma, la gente se desplaza a la costumbre y así sucesiva o simultáneamente a los contratos y lo demás. Las personas vienen desplazándose de un proveedor de normatividad a otro, en función de los costos y beneficios subjetivos de los mismos.

Cuando la sociedad cuenta con una estructura institucional ineficiente se produce la corrupción que termina siendo el sistema principal de las deficiencias del sistema normativo en cada sociedad.

## Referencias

Coase, Ronald H. 1994. La empresa, el mercado y la ley.  
Madrid: Alianza Editorial

Friedman, Milton. 1967. La Metodología de la Economía Positiva. En Ensayos de Economía Positiva. Editorial Gredos. Madrid 1967.

Gherzi, Enrique. 1998. "El costo de la legalidad". Estudios Públicos 30: 83-110.

North, Douglas C. y Roger Leroy Miller. 1976. El Análisis Económico de la Usura, el Crimen, la Pobreza, etc. México: Fondo de Cultura Económica

Soto, Hernando de, Enrique Gherzi y Mario Ghibellini. 1986. El Otro Sendero. Lima: Editorial El Barranco

# EL APORTE DE LAS DENUNCIAS AL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA Y  
UN ANÁLISIS DEL CASO MEXICANO

THE CONTRIBUTION OF  
WHISTLEBLOWING TO  
FIGHT CORRUPTION  
A REVIEW OF THE LITERATURE AND  
AN ANALYSIS OF THE MEXICAN CASE

Héctor Tirado Teodocio <sup>1</sup>  
Francisco Miguel Aguirre Arias <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Polítólogo por la UNAM y Maestro en Métodos para el Análisis de Políticas Públicas por el CIDE. Ha colaborado en diversos proyectos en Transparencia Mexicana, Observatorio de la Corrupción e Impunidad y consultorías a nivel estatal para Comités de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Sus líneas de investigación se centran en temas de transparencia, rendición de cuentas, así como en la aplicación de metodología experimental y ciencia de datos para el combate a la corrupción.

<sup>2</sup> Maestro en Gestión Pública Aplicada, Doctorante en Innovación y Responsabilidad Social. Activo en el Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes, Comisionado del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. Profesor de posgrado en la Universidad Panamericana. Participa en el proyecto de investigación Iceberg del CIDE y miembro de la Red Académica del Gobierno Abierto (RAGA) y de International Society for Third-Sector Research.

RECEPCIÓN: 15 DE JULIO DE 2021  
ACEPTACIÓN: 24 DE SEPTIEMBRE DE 2021

## Resumen:

El presente artículo tiene el objetivo de analizar la importancia del whistleblowing en el combate a la corrupción. Para dicho fin, en un primer momento se realiza la definición de este concepto, así como su relevancia teórica y sus aportes en el combate a la corrupción. Posterior a ello, se discute la protección a los denunciantes y se presenta el caso mexicano, tanto en la parte normativa, como práctica y con ello, las acciones gubernamentales para fomentar este mecanismo en los últimos años. Por último, se argumenta que el whistleblowing es relevante no solo por la información que los mecanismos de denuncia proporcionan para la detección y sanción de actos de corrupción sino por su aporte en la prevención de este tipo de actos irregulares.

**Palabras clave:** Denuncia, whistleblowing, actos de corrupción.

## Abstract:

This article aims to analyze the importance of whistleblowing to fight corruption. With this purpose, first we carry out the definition of this concept, as well as its theoretical relevance and its contributions to fight corruption. Subsequently, protection of the complainants is discussed and the Mexican case is presented, both in the normative and practical part and with it, the government actions to promote this mechanism in recent years. Finally, it is argued that whistleblowing is relevant not only because of the information that the reporting mechanisms provide for the detection and punishment of acts of corruption, but also because of its contribution to the prevention of this type of irregular acts.

**Keywords:** complaint, whistleblowing, acts of corruption.

# I. Denuncia, whistleblowing y la importancia de la información

La acción de realizar una denuncia es también conocida por el término en inglés *whistleblowing*, el cual hace referencia a la alerta sobre el desarrollo de actividades dañinas, ilegales o peligrosas dentro de una organización (Banisar 2006). Si bien, existen diversas definiciones sobre este término, de forma general puede ser identificado como

*la publicación voluntaria de información privada, como una forma de protesta moral por un miembro o exmiembro de una organización, por medio de canales de comunicación distintos a los habituales, dirigido hacia una audiencia apropiada, acerca de conductas ilegales o inmorales en la organización o conductas en la organización que se oponen de manera significativa al interés público* (Boatright & Smith 2017, pág. 68).

La mayoría de las definiciones de *whistleblowing* siguen más o menos los mismos patrones: revelar información sobre prácticas ilegales, antiéticas, inmorales o dañinas para la organización, pero requieren dejar en claro la existencia de dos tipos de *whistleblowing*: interno y externo, los cuales se identifican en función del canal por el cual se realiza la denuncia (Park, Rehg, & Lee 2005). Es decir, el *whistleblowing* de manera interna se desarrolla cuando el denunciante recurre a canales institucionalizados dentro de la misma organización para realizar la alerta; por su parte, el *whistleblowing* externo engloba las denuncias realizadas ante alguna autoridad externa y diferente a la organización a la que el individuo pertenece.

El *whistleblowing* ha sido identificado como una herramienta de suma importancia para el acceso a la información. Autores como Peter Bowden (2005), afirman que la información derivada de los mecanismos de *whistleblowing* debe ser tratada con carácter especial porque es información, que, de no ser por la denuncia, no sería pública. Esto se debe a que las prácticas que son denunciadas suelen ser ilegales o inmorales, es decir, información que sus perpetradores no quieren que se sepa y, por lo tanto, la denuncia es el único medio para hacerla pública y generar una reacción al respecto.

De tal forma, la información obtenida a partir de mecanismos de *whistleblowing* puede ayudar a identificar diversas prácticas inmorales, antiéticas y/o dañinas para la estabilidad de las organizaciones (Sánchez 2010). Con lo cual, se aprecia a los denunciantes como un elemento fundamental y necesario para dar cuenta de estos problemas y fomentar las alertas que permitan tratarlos a tiempo (Calland y Dhen 2004).

Las organizaciones que no tienen medios eficientes de denuncia e información pierden, en el silencio, la oportunidad de tratar problemas en su funcionamiento interno y evitar consecuencias posteriores (Calland y Dhen 2004). En dicho sentido, el *whistleblowing* se convierte en una actividad esencial para el funcionamiento, desarrollo y mejora de las organizaciones.

Resulta fundamental destacar que la importancia del *whistleblowing* no se limita en revelar información, sino lo que se debe hacer con ella. Por lo tanto, el propósito general de las denuncias no radica solamente en obtener información sobre prácticas que atenten contra la organización sino evaluar su riesgo y decidir cómo proceder para reducir el daño o descartar tales prácticas (Calland y Dhen 2004). Ante ello, es necesario evaluar la relevancia del *whistleblowing* para detectar y combatir prácticas que afectan de manera importante a las organizaciones, tales como la corrupción.

## II. La importancia del whistleblowing en el combate a la corrupción

El *whistleblowing* tiene el objetivo de mejorar las condiciones generales en la que ejerce el poder público. Para el combate a la corrupción, esto es una función esencial porque el constante desenmascaramiento de prácticas nocivas a nivel administrativo pretende incentivar una mejora en el actuar gubernamental. Con ello, se pueden identificar tres aportes fundamentales del *whistleblowing* a la gestión pública. En primer lugar, fomenta la rendición de cuentas, ya que permite la revelación de información crítica para la vida pública y con ello, la divulgación de malas conductas al interior

de las organizaciones. Segundo, establece un marco de protección a los denunciantes frente a sanciones y/o amenazas potenciales. Finalmente, funciona como herramienta de mejora de la gestión interna de las organizaciones, estableciendo mecanismos de alerta y gestión de actos irregulares (Banisar 2011).

En este sentido, el *whistleblowing* no solo es reconocido como un mecanismo que proporciona información para detectar y gestionar actos de corrupción al interior de las organizaciones sino que, también realiza un aporte fundamental en la prevención hacia el mal uso de fondos públicos, despilfarro, fraude y otras formas de corrupción. Lo anterior, atribuido principalmente a la capacidad del *whistleblowing* para desincentivar la participación de individuos en este tipo de actos irregulares.

En dicho sentido, al retomar las ideas de Becker (1968), Dimat establece que la propensión de los individuos a participar en un acto corrupto parte de un cálculo costo beneficio y con ello, al asignar tiempo entre actividades legales e ilegales, las personas se involucran en comportamientos desviados basados en la maximización de una función objetivo. De tal forma, si una persona decide involucrarse en corrupción o no, es una función de oportunidad subyacente a dos elementos primordiales: actitud personal hacia actividades ilegales y riesgo de retorno del acto corrupto (Dimat 2012, 15).

Con lo anterior, si bien no es posible establecer que la propensión de los individuos a participar en un acto corrupto parte completamente de un cálculo racional, es indudable que para un entendimiento de este fenómeno se deben contemplar la teoría económica de la corrupción y con base en ello, hacer frente a este problema tan complejo a partir de lo establecido por Becker, es decir, contemplar que un aumento feroz en la probabilidad de sentencia penal, así como en los costos de castigo son elementos que sin duda acotan el terreno para el comportamiento criminal (Dimat 2012, 17).

En dicho orden de ideas y al contemplar la probabilidad de castigo de un acto de corrupción, el primer paso se centra en la misma detección. Y es justamente en dicho momento donde el *whistleblowing*

adquiere suma relevancia, ya que de acuerdo con Arellano, Medina y Rodríguez el *whistleblowing* tiene el potencial de relevar información sensible a la que los integrantes de una organización tienen acceso en el día a día y que puede ser fundamental para detectar y prevenir el desarrollo de este tipo de actos (Arellano Gault, Medina, & Rodríguez, 2012).

Los aspectos tratados en los párrafos anteriores permiten observar la importancia del *whistleblowing* para proporcionar información para la detección y potencial sanción de actos de corrupción. Pero adicional a ello, resulta necesario recordar que, de acuerdo con la perspectiva económica, la propensión de los individuos a participar en actos de corrupción es un acto racional en donde se considera una función costo-beneficio, es decir, la ganancia potencial de participar en el acto corrupto y el riesgo de ser castigado.

Por lo tanto, desde esta perspectiva el *whistleblowing*, además de detectar y aumentar las probabilidades de sancionar los actos de corrupción, funge como un mecanismo con el potencial para prevenir el desarrollo de actos de corrupción al elevar la probabilidad de sanción dentro del cálculo costo-beneficio. Al respecto cabe recordar que, el desarrollo de actos de corrupción aumenta significativamente en entornos donde la denuncia no se encuentra activa (G20 Anti-corruption Action Plan 2012, 4).

En este punto, es necesario señalar que expertos en este tema establecen que, si bien es difícil erradicar la corrupción solamente apoyados con el modelo de crimen racional, es indudable que, por medio de él se puede disminuir la corrupción a partir de elevar la probabilidad de detección y mayores penas (Campos 2017, 259), lo cual puede ser posible al emplear mecanismos de *whistleblowing* dentro de las organizaciones.

Es posible establecer que el objetivo fundamental del *whistleblowing* es proporcionar información sobre actos irregulares dentro de las organizaciones, teniendo aportes prácticos sumamente importantes como lo son la detección y sanción de actos de corrupción, pero además de ello, este tipo de prácticas tienen el potencial de desincentivar la participación de los individuos en este tipo de actos.

### III. Corrupción y la protección de denunciantes

En el ámbito de las denuncias relacionadas con actos de corrupción, las legislaciones y políticas de protección de denunciantes se han vuelto una prioridad de política pública. Se puede considerar el hecho de que existe un fuerte componente de derechos humanos involucrado en la protección de denunciantes.

Lo anterior, atribuido principalmente a que la denuncia puede interpretarse como un componente de la libertad de expresión. En específico, los denunciantes ejercen tanto su libertad individual como social. De acuerdo con Nash (2013), esto puede observarse en dos formas. Por un lado, las personas tienen total derecho y libertad de comunicar o expresar sus ideas, información u opiniones sin represalias, lo que incluye la denuncia. Por otro lado, las personas tienen derecho al acceso a todo tipo de información sin restricciones. Ambos son derechos básicos en toda legislación de derechos humanos.

La violación a estos derechos no solo vulnera los derechos de expresión y acceso a la información, si no que atenta contra los derechos fundamentales de ciudadanos, medios de comunicación, derechos laborales, privacidad y buena administración de gobierno (Rodríguez-Medel 2019). Esta es la razón por la cual la protección a los denunciantes es un tema fundamental en materia de política de combate a la corrupción. A falta de una buena legislación

que establezca penalizaciones, garantías e incentivos no se pueden esperar mayores denuncias y mejor información. Al final de cuentas, la protección puede traducirse como creación de incentivos y con ello, en una garantía de que se van a respetar los derechos de los denunciantes.

A su vez, toda legislación de protección de derechos se puede traducir como la creación de mayores responsabilidades por parte de las autoridades. En cuestión de derechos humanos, el Estado debe tomar una postura de respetarlos por medio de cuatro estrategias: respetar, garantizar, proteger y promover. Estas cuatro estrategias son obligaciones resultantes de la definición de la protección de denunciantes como derecho humano. El siguiente cuadro resume las responsabilidades generales que adquiere el Estado al reconocer la necesidad de protección a testigos en casos de corrupción (Castillo 2020):

OBLIGACIÓN GENERAL		COMPONENTES
<b>RESPETAR</b>	Los estados tienen la obligación de abstenerse de restringir (por acción u omisión) legítimamente el derecho a la protección de denunciantes de actos de corrupción (Nash, 2013, 10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) No reprime o desincentiva la denuncia</li> <li>b) No omite establecer salvaguardas</li> </ul>
<b>GARANTIZAR</b>	Adecuación normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Principio de máxima publicidad</li> <li>b) Principio de buena fe</li> <li>c) Obligación de derogar tipos penales y cláusulas que impidan la denuncia</li> </ul>
	Medidas y sistemas para facilitar la denuncia de actos de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Canales amplios de denuncia a través de un abanico diversificado de instrumentos (líneas telefónicas, sitios web, funcionarios especializados, oficinas de reclamos, etc.)</li> <li>b) Autoridades adecuadas, con capacidad técnica para recibir denuncias, calificarlas y conceder medidas de protección</li> <li>c) Procedimientos adecuados para recibir denuncias, calificarlas y conceder y conceder medidas de protección</li> <li>d) Mecanismos que garanticen la confidencialidad y anonimato del denunciante</li> <li>e) Mecanismos para la participación del denunciante en el procedimiento</li> </ul>
<b>PROTEGER</b>	Mecanismos para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Concesión de protección por la sola denuncia</li> <li>b) Amplios canales de solicitud de medidas de protección</li> <li>c) Protección mientras subsista el peligro</li> <li>d) Medidas de protección básicas: asistencia legal y reserva de identidad</li> <li>e) Medidas de protección laboral</li> <li>f) Medidas de protección personal</li> </ul>
	Instrumentos para prevenir, investigar, sancionar y reparar represalias contra los denunciantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Autoridades u órganos independientes para investigar represalias</li> <li>b) Amplia gama de medidas para evitar</li> <li>c) Carga de la prueba al empleador</li> <li>d) Investigación y sanción de las represalias</li> </ul>
<b>PROMOVER</b>	Promoción de la Denuncia de actos de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Programas de educación pública y difusión sobre órganos y mecanismos de denuncia y protección de denunciantes</li> <li>b) Capacitación de servidores públicos en materia de protección de denunciantes</li> <li>c) Programas de estímulos, premios e incentivos</li> </ul>

Fuente: Castillo, A. M. C. (2020). El Derecho Humano de Protección de Denunciantes de Corrupción a través de la Política Pública en México (2013-2019). *Revista española de la transparencia*, (11), 157-187.

## IV. Política Anticorrupción en México y su relación con las denuncias

En el caso mexicano, un acercamiento adecuado a una política eficiente de protección y promoción de denunciantes en materia de corrupción fue el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018) del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del gobierno de Enrique Peña Nieto (PGCM, 2013). Dentro de este programa se establece el objetivo de “gobierno cercano” que a su vez establece una mejora en la rendición de cuentas y con ello, una estrategia para fortalecer canales de denuncia de servidores públicos para hacerlos confiables y objetivos. También, incluye una estrategia específica para construir un sistema para la protección de denunciantes, víctimas y testigos de conductas ilícitas dentro del servicio público.

Este programa fue un paso importante para formalizar una estrategia de política pública que proteja los derechos de los denunciantes y promueva la denuncia tanto ciudadana como interna. Más recientemente se han incluido y agregado elementos a esta política con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024) del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (BBC, 2018). Lo innovador de esta política es el combate a la corrupción entendido como una lucha transversal que involucre política pública nacional y administración pública.

Uno de los objetivos de esta política incluye promover un uso responsable y eficiente de los recursos del Estado mexicano incluyendo una estrategia que “... alentará la participación y protección de alertadores ciudadanos y denunciantes”. Esto tiene el propósito de generar, impulsar y operar un sistema de ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción, que permita denunciar y alertar sobre: actos graves de corrupción, así como los relacionados con hostigamiento, acoso sexual y violaciones a los derechos humanos. El propósito final es garantizar la confidencialidad de la información que se proporciona, otorgando medidas de protección ante represalias y estableciendo acciones de seguimiento para el desahogo de la alerta (Castillo, 2020).

México también está experimentando un cambio en política pública en materia de corrupción que va de la mano con el surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante **SNA**). El **SNA** es una estrategia coordinadora de diferentes niveles de gobierno que tiene el objetivo de prevenir, sancionar y monitorear las prácticas de corrupción en los diferentes niveles de gobierno con la coordinación de gobiernos estatales, municipales junto con la Política Nacional Anticorrupción.

En principio, el **SNA** surge en un momento crítico para la problemática de la corrupción en el país. En el año 2016, casi la mitad de los gobernadores tenían antecedentes o investigaciones relacionadas con temas y delitos de la corrupción (Meyer & Hinojosa, 2018). Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto

surgieron una variedad de escándalos y problemas de violencia relacionados directamente con la corrupción como el caso de la Casa Blanca y la desaparición de los 43 de Ayotzinapa.

En respuesta, por presión de la sociedad civil y en correspondencia con los estudios de las tendencias de corrupción, el gobierno de Peña Nieto propone la construcción de un sistema anticorrupción que ayude a aliviar el descontento ciudadano y a lidiar con los graves problemas ocasionados y empeorados por la corrupción (Nieto, 2020). Así, el **SNA** es el resultado y el legado de un sexenio marcado por las consecuencias de la corrupción. Es una iniciativa surgida desde la presión de diferentes factores tanto sociales, gubernamentales y académicos.

El **SNA** reúne a las instituciones del estado en una estrategia integral de combate a la corrupción con tres instituciones principales: el Comité Coordinador con las funciones de prevenir, investigar y sancionar prácticas corruptas; el Comité de Participación Ciudadana, que funciona como un organismo de control y monitoreo ciudadano; y, finalmente, una fiscalía especializada anticorrupción que se encarga de sancionar (Meyer & Hinojosa 2018). Una de las estrategias que han desarrollado en coordinación con la Secretaría de la Función Pública ha sido la creación del programa para la protección de alertadores de la corrupción, una estrategia de política centrada en promover, incentivar y proteger los derechos de las personas

denunciantes (SESNA 2019). Esta estrategia se presenta como un foro electrónico de denuncia bajo la regla de anonimato y protección del denunciante.

En conjunto con las acciones del **SNA**, es publicada en 2019 la Política Nacional Anticorrupción (PNA 2019). Esta es una estrategia de política creada para coordinar y sistematizar la lucha contra la corrupción a nivel federal, estatal y municipal en México. Uno de los ejes de esta política está orientada a combatir la corrupción y la impunidad y como parte de la estrategia de este eje es promover una cultura de denuncia ante actos de corrupción tanto de parte de la sociedad como la administración pública. Así mismo, reconoce la utilidad de la denuncia como una herramienta contra la corrupción y tiene como prioridad la creación de sistemas más eficientes y seguros en esta materia.

## V. Conclusiones

La denuncia o el *whistleblowing*, es una estrategia de recolección de información que procede de la iniciativa principal de los denunciantes. El propósito de esta herramienta de información es identificar practicas inmorales, antiéticas, nocivas o ilegales dentro de las organizaciones. El objetivo final es que las autoridades sepan como reaccionar ante estas circunstancias y eliminar, sancionar o prevenir las prácticas nocivas.

Esta herramienta ha sido reconocida como parte de los derechos humanos que requiere de legislación y protección debido a que se compone de dos derechos fundamentales: acceso a la información y libertad de expresión. Por lo delicado de la información que provee el *whistleblowing*, los denunciantes se encuentran en constante peligro ya que afectan los intereses de los infractores. Los denunciantes son de vital importancia para cualquier organización debido a que proveen información que puede mejorar la eficiencia organizativa; y a la vez son una responsabilidad ya que son susceptibles a que sus derechos sean trasgredidos. En suma, se trata tanto de un beneficio como de una responsabilidad.

Finalmente, el *whistleblowing* es reconocida como un recurso valioso en la lucha contra la corrupción debido no solamente a la información que provee, sino en su capacidad para prevenir el desarrollo de este tipo de actos. Las políticas y legislaciones al respecto de las denuncias están estrechamente relacionadas con la anticorrupción. En México ya existen precedentes de políticas anticorrupción que dan un lugar privilegiado a los actores que alertan sobre practicas de corrupción. Sin embargo, la constante modificación y el surgimiento de nuevas políticas junto con la complejidad del fenómeno de la corrupción sólo dejan claro que queda un largo camino que refinar y construir para proteger a los denunciantes y promover una cultura de la denuncia que permita un trabajo eficiente entre Estado y sociedad para erradicar la corrupción y mejorar la calidad del gobierno y la democracia.

## Referencias

- Arellano Gault, D., Medina, A. & Rodríguez, R., 2012. Instrumentar una política de informantes internos (whistleblowers): ¿Mecanismo viable en México para atacar la corrupción?., Foro Internacional, pp. 38-91.
- Boatright, J. R. & Smith, J. D., 2017. *Ethics and the Conduct of Business*. Boston: Pearson.
- Campos, R., 2017. Economía y psicología. Apuntes sobre economía conductual para entender problemas económicos actuales. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dimat, E., 2012. The nature of corruption: an interdisciplinary perspective. *Economics Discussion Papers*., pp. 1-65.
- Dworkin, T. & Callahan, E., 1991. Internal *Whistleblowing*: protecting the interests of the employee, the organization and society. *American Business Law Journal*, 29, pp. 267-308..
- International Transparency, 2018. A best practice guide for *whistleblowing* legislation, s.l.: s.n.
- OCDE; G20, 2011. Study on Whistleblower Protection Frameworks: Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation. [En línea] Available at: <https://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf>
- OCDE, 2017. “Protección de denunciantes en México: garantizar canales seguros y protección para denunciar la corrupción”, in Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción. Paris: s.n.
- Park, H., Rehg, M. & Lee, D., 2005. The Influence of Confucian Ethics and Collectivism on *Whistleblowing* Intentions: A study of South Korean Public Employees. *Journal of Business Ethics*, pp. 387-403.
- Transparencia Internacional, 2010. *Whistleblowing*: an effective tool in the fight against corruption. [En línea] Available at: <https://www.transparency.org/en/publications/policy-position-01-2010-whistleblowing-an-effective-tool-in-the-fight-again>
- Transparencia Internacional, 2010. *Whistleblowing*: an effective tool in the fight against corruption”. [En línea] Available at: <https://www.transparency.org/en/publications/policy-position-01-2010-whistleblowing-an-effective-tool-in-the-fight-again>
- Villena, M. & Villena, M., 2010. On the economics of whistle-blowing behavior: the role of incentives. MPRA Paper 35917, University Library of Munich, Germany, pp. 1-30.

# EL ACUERDO DE CONCLUSIÓN Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

THE CONCLUSION  
AND CLOSURE  
OF THE CASE'S  
FILE AGREEMENT OF  
THE GENERAL ACT  
OF ADMINISTRATIVE  
RESPONSIBILITIES

Por **Eduardo de Jesús  
Araujo Cárdenas**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Licenciado en derecho por la Universidad Cuauhtémoc plantel Aguascalientes. Se ha desempeñado en el Instituto para la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas del Estado de Aguascalientes, como en el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Aguascalientes, donde se desempeñó en las áreas de calidad, jurídica y de recursos humanos. Actualmente se desempeña como enlace de políticas públicas en la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

RECEPCIÓN: 16 DE JUNIO DE 2021  
ACEPTACIÓN: 24 DE SEPTIEMBRE DE 2021

## Resumen:

Antes de la reforma constitucional de 2015, conocida como la reforma anticorrupción, el procedimiento de responsabilidades administrativas a nivel federal era regulado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en tal ordenamiento se consideraba que el denunciante no tenía interés jurídico para ser parte del procedimiento de responsabilidades administrativas, únicamente se le limitó como un informante de presuntas faltas administrativas.

Esto cambió en el año 2016 con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y que es de observancia general en toda la República Mexicana, dicha Ley dotó al denunciante de esa personalidad jurídica necesaria para ser parte del procedimiento, incluso la Ley General le otorga medios de impugnación contra actos de las autoridades del procedimiento de responsabilidades administrativas, esto impactó de manera sustancial, puesto que pretende disminuir la impunidad y prevenir la corrupción en el procedimiento sancionador. No obstante, existe el riesgo de que la autoridad investigadora adopte medidas discrecionales, lo cual es inatacable de primera instancia y se denomina acuerdo de conclusión y archivo del expediente, por lo que el objetivo del presente artículo es responder si resulta necesario o no, que exista un medio de impugnación contra dicho acuerdo.

**Palabras clave:** Impunidad, corrupción, denunciante, discrecionalidad, investigadora.

## Abstract:

Before the 2015 constitutional reform, known as the anti-corruption reform, the procedure for administrative responsibilities at the federal level was regulated by the Federal Act of Administrative Responsibilities of Public Servers. According to that regulation, whistleblower had not legal interest and neither was considered a party in the administrative responsibilities procedure; whistleblower was only limited as an informant of alleged acts of administrative offences.

This changed in 2016, with the entry into force of the General Act of Administrative Responsibilities and which is of general observance throughout the Mexican Republic. This Law endowed the complainant with the legal personality necessary to be part of the procedure. Even the General Act provides means of defence against acts of the authorities of the administrative responsibilities procedure. This had a substantial impact, since it aims to reduce impunity and prevent corruption in administrative procedures. However, there is a risk of discretionary action of the investigating authority, which is unassailable and its called the conclusion and closure of the case's file agreement. So the object of this article is to answer whether it is necessary a mean of impugning against the agreement in reference.

**Keywords:** impunity, corruption, whistleblower, discretion, investigator.

<sup>2</sup> Véase en la Ley General de Responsabilidades Administrativas "Artículo 116. Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa: I. La Autoridad investigadora; II. El servidor público señalado como presunto responsable de la Falta administrativa grave o no grave; III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de Faltas de particulares, y IV. Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante."

## I. Introducción

### De la Política Nacional Anticorrupción y su relación con el procedimiento de responsabilidades administrativas

La materia de responsabilidades administrativas tuvo un gran impacto tras la reforma constitucional en materia anticorrupción de 2015, con la llegada del Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia encargada de coordinar a todas las autoridades competentes en materia anticorrupción en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (CPEUM, artículo 113, 2021).

Esta reforma impulsó la emisión de la hoy conocida Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada el 18 de julio del 2016 en el Diario Oficial de la Federación, Ley que regula el procedimiento de responsabilidades administrativas, establece sanciones administrativas y que va enfocada al combate de la corrupción, también por primera vez revistió a los particulares (denunciantes) de personalidad jurídica para formar parte del procedimiento de responsabilidades administrativas y en consecuencia otorgarle el derecho de presentar medios de impugnación. Se pretende que, si el denunciante cuenta con medios de impugnación contra las actuaciones de las autoridades del procedimiento de responsabilidades, disminuya la impunidad, se sancione a los servidores públicos responsables y se prevengan actos de corrupción.

En ese contexto el Comité Coordinador como máximo órgano colegiado del Sistema Nacional Anticorrupción, emitió en 2020 la Política Nacional Anticorrupción, en ella se mencionan algunos de los problemas de corrupción que aquejan al país, el principal de ellos es que la corrupción se asocia con la ilegalidad, que a su vez puede dividirse en dos factores: “1) la prevalencia de altos niveles de impunidad de la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción y 2) la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad y el abuso del poder” (PNA 2020, 12).

En consecuencia, en la Política Nacional se creó el eje primero “combatir la corrupción y la impunidad”, puesto que detectaron que las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción no son investigados y sancionados de una manera eficaz.

En esa tesitura el principal problema es que la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla una actuación discrecional inatacable de primera instancia por el denunciante, dicha actuación se denomina acuerdo de conclusión de conclusión y archivo del expediente y lo emite la autoridad encargada de investigar los actos de corrupción y de faltas administrativas, cuando de las investigaciones realizadas no se desprende alguna presunción o indicio de que pudo haber tenido lugar una falta administrativa o algún hecho de corrupción por parte de un servidor público.

## II. De la autoridad investigadora y el acuerdo de conclusión y archivo del expediente

En primer punto resulta fundamental analizar el papel que tiene la autoridad investigadora en el procedimiento de responsabilidades administrativas, pues en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, existen tres autoridades encargadas de llevar a cabo el procedimiento de responsabilidades administrativas, la investigadora, la substanciadora y la resolutora (LGRA artículo 2 fracción II, III y IV, 2021).

Para que la autoridad substanciadora pueda substanciar y la resolutora resolver, se requiere forzosamente que la autoridad investigadora haya colmado sus investigaciones y elaborado el informe de presunta responsabilidad.<sup>3</sup>

Dicho esto, se puede llegar al discernimiento de que para que concluya un procedimiento y se sancione un servidor público, resulta trascendental el papel de la autoridad investigadora, pues si no se realizan investigaciones no habrá sanciones.

Ahora bien, es pertinente analizar como la corrupción se puede asociar con una autoridad investigadora, supongamos a manera de ejemplo que un particular presenta una denuncia por una falta administrativa grave contra un servidor público de alto rango y la autoridad investigadora adscrita al ente público donde pertenece este alto servidor público recibe la denuncia y crea un expediente, no obstante existe una subordinación entre éste y la autoridad investigadora, motivo por el que ésta última le avisa al servidor público de la denuncia presentada en su contra, por lo que finalmente el servidor público de alto rango le ordena que archive el expediente y lo concluya, cosa que hace la autoridad investigadora y termina notificándole al denunciante el acuerdo de conclusión y archivo del expediente que emitió.<sup>4</sup> No obstante, inconforme el denunciante trata de impugnar el acuerdo de archivo, sin embargo, un tribunal le dice que no ha lugar su petición, toda vez que la Ley General de Responsabilidades Administrativas no contempla un medio de impugnación contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente. Decepcionado el denunciante decide desistirse del asunto y así concluye.

Partiendo del análisis de este ejemplo podemos encontrar los siguientes elementos:



\*Elaboración propia con base al ejemplo anterior

<sup>3</sup> Véase la Ley General de Responsabilidades Administrativas "Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

XVIII. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa: El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas;"

<sup>4</sup> Véase la Ley General de Responsabilidades Administrativas "Artículo 100. Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave. (...)

Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los Servidores Públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión."

Como nos podemos percatar de la tabla anterior, existe un alto riesgo de corrupción en el acuerdo de conclusión y archivo del expediente de la autoridad investigadora y que las consecuencias jurídicas que tendría serían muchas, como la impunidad, comisión de delitos de corrupción, agravios a la administración pública y principalmente violaciones a derechos fundamentales de los denunciantes. Como se vislumbró en el cuadro anterior, sí es atacable el acuerdo de conclusión y archivo, sin embargo se requiere saltar a otra instancia poco conocida por el ciudadano, un juicio normalmente costoso y como se manifestó en el ejemplo, lo más seguro es que el ciudadano termine por decepcionarse y desistiéndose del caso.

El autor Rafael de Pina Vara, en su Diccionario de Derecho, brinda la siguiente definición de sobre la discrecionalidad:

**ACTO DISCRECIONAL.** *Acto de la autoridad administrativa realizado en el ejercicio de la potestad de esta naturaleza, reservada con carácter excepcional a los órganos personales de la administración pública, para la resolución de determinado orden de cuestiones.*

**El acto discrecional no queda fuera de la posibilidad legal de la impugnación** (Pina Vara, 1994, p. 54).

Es claro que un acto discrecional sin el importar el que sea, puede incluir un medio de impugnación.

La relación que existe entre el acuerdo de conclusión y la discrecionalidad es que la autoridad actúa conforme a un marco legal aplicable que lo faculta para emitir dicho acuerdo, no obstante resulta excesivo que no cuente con un medio de impugnación de primera instancia, aunado al hecho como se analizó anteriormente que la política nacional anticorrupción encontró como problema que las investigaciones no se realizan, lo que termina generando corrupción e impunidad.

Es importante tomar en cuenta que la función más importante de la autoridad investigadora, no solamente es investigar presuntas faltas administrativas, sino que también es el primer contacto con el denunciante y en ese sentido es quien puede orientarlo a presentar su denuncia y recordando que tras la reforma anticorrupción el denunciante ya es parte fundamental del procedimiento, por lo que la autoridad investigadora ya no solamente funge como representación del Estado sino también del denunciante, por ello es evidente la importancia del apoyo de la autoridad investigadora hacia los denunciantes

### III. La postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya hizo un pronunciamiento de este acuerdo de conclusión y archivo del expediente por parte la autoridad investigadora, tal se observó en la sentencia del amparo en revisión del expediente A.R.133/2020 y que el ministro Javier Laynez Potisek fungió como ponente, donde concluyó que era constitucional dicho acuerdo de la autoridad investigadora y que no violentaba ningún principio jurídico, ni ningún derecho humano y por unanimidad de votos se aprobó.<sup>5</sup>

En los argumentos de dicha sentencia se mencionó que contra el acuerdo de conclusión y archivo, procedía el recurso de inconformidad contemplado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (A.R.133/2020, 1-17), por lo que según el ministro la seguridad jurídica no se vulnera.

Esto último a un servidor resulta cuestionable toda vez que recurso al que refirió el ministro Laynez, únicamente procede contra la calificación de la falta y la abstención para iniciar el procedimiento responsabilidades administrativas, ambas figuras son diferentes al acuerdo de conclusión y en etapas distintas del procedimiento.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Para mayor detalle, consultar el siguiente enlace: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2020-08/133.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-08/133.pdf) Artículo 102. (...)

<sup>6</sup> La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el Denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente Capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto”.

## IV. Del acuerdo de conclusión y archivo del expediente en la práctica

En este punto se analizará lo que sucede en la práctica para los denunciantes que deciden impugnar en primera instancia el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, aplicando la lógica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que refiere que procede el recurso de inconformidad y no se vulnera la seguridad jurídica. Dichas sentencias fueron proporcionadas vía transparencia por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla.

Para entrar un poco en contexto procedimental jurídico, podemos decir que las impugnaciones que se efectúan antes de dictada una resolución del asunto principal, se tramitan por la vía incidental y las resoluciones de esos incidentes se conocen en derecho como sentencias interlocutorias, los efectos jurídicos que ocasiona son que no se continúe con el procedimiento principal hasta en tanto el incidente sea resuelto por tribunal competente.

Para el caso que nos ocupa, podemos entender que el acuerdo de conclusión y archivo del expediente de la autoridad investigadora no es una resolución definitiva y aunque no cuenta con medios de impugnación, lo cierto es que puede intentar impugnar ante un Tribunal de Justicia Administrativa por medio del recurso de inconformidad como lo refirió la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### *Expediente 27/2018, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México*<sup>7</sup>

En esta sentencia tenemos un recurso de inconformidad contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente de la autoridad investigadora de la Contraloría General del Instituto Electoral del Estado de México y Municipios, en los argumentos, los recurrentes exponen que fueron agraviados por actos de omisiones y de ilegalidades que fueron víctimas, cuando solicitaron información al Jefe de Informática y Estadística del Instituto Electoral del Estado de México.

Los recurrentes también se dolieron, según argumentaron que la autoridad investigadora no aplicó los principios de legalidad, objetividad, congruencia y verdad material y que no fue exhaustivo, eficiente ni oportuno y no hizo una valoración de las pruebas y un análisis la conducta imputada.

Finalmente en la resolución de la sentencia interlocutoria del Tribunal, resuelve improcedente y desecha el recurso de inconformidad, argumenta que no es la vía correcta y confiesa que así se lo manifestó incluso la autoridad investigadora en el oficio IEEM/CG/SI/1077/2018, enviado al Tribunal y éste le terminó dando la razón a la autoridad investigadora, en consecuencia no se pudieron hacer valer los derechos del denunciante, ya que nunca se entró en una valoración exhaustiva de la presunta ilegalidad en el actuar de la autoridad investigadora en el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sino que el análisis que se hizo fue únicamente respecto a la procedencia de la vía.

La vía a la que se refiere el Tribunal, es el juicio de amparo que ya comentamos anteriormente y que evidentemente no se lo menciona de esta forma al denunciante.

En la sentencia se puede advertir claramente una mayor ventaja por parte de la autoridad investigadora ya que desde un inicio, sabía que para el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, no se prevé en la Ley General de Responsabilidades Administrativas un medio de impugnación y que el recurso de inconformidad que se presentó en su contra por parte del denunciante terminaría siendo improcedente, tan es así que mandó el oficio IEEM/CG/SI/1077/2018 antes aludido al Tribunal para manifestárselo y éste último se lo confirmó.

Es preocupante que se violen los principios de igualdad de las partes, ya que la norma debe asegurar la igualdad de condiciones para aplicar un procedimiento, De allí que una carencia de recurso en primera instancia puede favorecer a una de las partes, como quedó expuesto anteriormente.

<sup>7</sup> Para mayor detalle consultar el siguiente enlace: <https://drive.google.com/file/d/105CWRelRRguTk4xVjTzeun0IGxUu2Kdy/view?usp=sharing>

## *Expediente 28/2018, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México*<sup>8</sup>

En esta otra sentencia se presentó una denuncia ante la autoridad investigadora del órgano interno de control del Municipio de Metepec, la denuncia se hizo por posibles actos de corrupción y faltas administrativas graves contra los que resultaran responsables, toda vez que el denunciante señalaba que la Subdirección de Catastro de Metepec no debió inscribir ningún predio a favor de cierta persona sin un documento que acreditara la propiedad, incluso se menciona que el denunciante presentó sus documentos probatorios.

Pese a que se presentaron evidencias para demostrar la ilegalidad de la inscripción del predio, la autoridad investigadora emitió el acuerdo de conclusión y archivo del expediente.

Por supuesto no estando de acuerdo el denunciante presentó el recurso de inconformidad ante Tribunal, incluso en los agravios mencionó violaciones procesales por parte de la autoridad investigadora, así como omisiones.

De igual manera el Tribunal también desechó plenamente el recurso de inconformidad, mencionando que no es la vía y que el recurso de inconformidad no opera contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente por parte de la autoridad investigadora, sino que únicamente opera contra la calificación de la falta y la abstención para iniciar el procedimiento.

Lo más preocupante en este asunto, es que la denuncia se hizo por presuntas faltas administrativas graves y posibles actos de corrupción, empero nunca se resolvió el fondo del asunto ni el actuar de la autoridad investigadora, por el contrario el Tribunal solo se limitó a pronunciarse respecto a la inviabilidad del recurso de inconformidad contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente una vez más.

## *Expediente 06/2019-TJAEPPARA-04-10, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla*<sup>9</sup>

Esta sentencia ahora proporcionada vía transparencia por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, es la que más resalta de las anteriores, ya que por este asunto inclusive se presentó un amparo directo contra la resolución de la sentencia y se colmaron todos los medios jurídicos para hacer valer sus derechos.

Según se desprende del documento, todo inició con las obligaciones que derivaron del contrato de obra pública denominado “TERMINACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO, MOBILIARIO FIJO Y PUESTA EN OPERACIÓN DEL CENTRO DE EXPOSICIONES Y CONVENCIONES, UBICADO EN EL CENTRO CÍVICO CULTURAL CINCO DE MAYO EN LA CIUDAD DE PUEBLA” con una Asociación en Participación, la cual fue creada para dicho contrato y que la Secretaria de Infraestructura Movilidad y Transportes del Gobierno del Estado de Puebla no cumplió con sus obligaciones de pago, en consecuencia, se fueron a un juicio laboral, donde finalmente la autoridad laboral, reconoció los derechos de la asociación en participación y tras eso se ordenó a la Secretaria de Infraestructura Movilidad y Transportes del Gobierno del Estado de Puebla el cumplimiento del pago total de sus obligaciones.

A raíz de lo sucedido, la persona moral agraviada, presentó una denuncia contra el Director General Jurídico, Coordinador General Administrativo y Director Jurídico Consultivo todos de la Secretaria de Infraestructura Movilidad y Transportes y contra la Directora de Contabilidad de la Secretaria de Finanzas y Administración; por motivo de diversas irregularidades y conductas tanto de acción como de omisión, derivado del “Convenio de Reconocimiento y Cumplimiento de Laudo Arbitral y su Addendum” celebrado por la Secretaria de Infraestructura Movilidad y Transportes y la persona moral antes aludida.

<sup>8</sup> Para mayor detalle consultar el siguiente enlace: <https://drive.google.com/file/d/1Hq5ior6tlij5lhqLV3UqG0x6o6d0ktS3/view?usp=sharing>

<sup>9</sup> Para mayor detalle consultar el siguiente enlace: <https://drive.google.com/file/d/1eKtEK3PZAPL9Y24Yd3ymaKtMRCwBULk9/view?usp=sharing>

Sin embargo la autoridad investigadora de la Secretaría, decidió emitir el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin ningún tipo de fundamento o motivo.

Por supuesto inconforme con la decisión de la autoridad investigadora, la persona moral decidió presentar recurso de inconformidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, empero lo desechó por no ser el medio de impugnación idóneo, una vez más se confirmó que el recurso de inconformidad no procede contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente.

La persona moral agraviada, presentó juicio de amparo como su último recurso, pero también le fue negado el amparo y protección de la Justicia de la Unión. Finalmente el asunto quedó archivado y tomado como totalmente concluido.

Del análisis de esta sentencia, nos percatamos que hay un grupo de personas afectadas en sus patrimonios a causa de la falta de pago por su trabajo realizado para la Secretaría de Infraestructura Movilidad y Transportes del Estado de Puebla, tuvieron que demandarlos laboralmente para que la autoridad competente reconociera sus derechos y condenara a la Secretaría a pagarles.

No obstante según los agraviados existen omisiones y e irregularidades para pagarles, estando ya decretado dicho pago por una autoridad laboral. Motivo por el que deciden presentar una denuncia en materia de responsabilidades administrativas contra altos funcionarios de la Secretaría de Infraestructura Movilidad y Transportes del Estado de Puebla y una funcionaria de la la Secretaría de Finanzas y Administración.

Pero como vimos la autoridad investigadora de dicha secretaria decidió emitir el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, lo que resulta increíble que no haya existido evidencia suficiente aunque sea para iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas, ya que existía un convenio decretado por una autoridad laboral como antecedente y una serie de agravios derivados de la omisión para cumplir con los pagos y más aún que dicha denuncia es por presuntos actos constitutivos de faltas administrativas graves, como veremos a continuación (LGRA, artículo 57, 2021):

*Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.*

Aquí podemos ver un posible abuso de funciones por parte de altos funcionarios públicos de la Secretaría, al no pagarles a este grupo de personas su trabajo realizado, tan es así que una autoridad laboral competente lo confirmó, evidencia razonable y suficiente para al menos iniciar el procedimiento de presunta responsabilidad, lo que deja ver la magnitud del acto de discrecionalidad y el daño al patrimonio de dichos trabajadores. Posterior a eso los trabajadores, denuncian más omisiones e irregularidades relacionados al convenio suscrito ante la autoridad laboral para pagarles.

A manera de resumen, se incluye la siguiente tabla que refiere los principales elementos en común de estas sentencias.

TIPO DE ACTO IMPUGNADO	RECURSO UTILIZADO PARA IMPUGNAR	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN	¿ES ATACABLE JURÍDICAMENTE?	¿SE PRESENTÓ JUICIO DE AMPARO?	RIESGO DE CORRUPCIÓN Y DE IMPUNIDAD
Acto discrecional denominado "acuerdo de conclusión y archivo del expediente de la autoridad investigadora"	Recurso de Inconformidad.	Negativa por no ser la vía correcta, toda vez que dicho acto discrecional no contempla recurso de primera instancia.	Sí, no obstante no de primera instancia, ya que se requiere presentar un juicio de amparo, ante un tribunal colegiado de circuito, para hacer valer derechos fundamentales (como un ambiente libre de corrupción, el derecho de replica, seguridad jurídica, debido proceso, entre otros).	De las tres sentencias interlocutorias, únicamente en una se presentó demanda de amparo, sin embargo no se concedió.	Alto

\*Elaboración con Datos de las Sentencias Interlocutorias

De todo lo anterior podemos hacernos las siguientes preguntas: ¿qué pasa si la autoridad investigadora se llegase a corromper y cometiera perfidia en agravio del denunciante? o simplemente ¿qué pasa cuando hay intereses de por medio en una investigación?, ¿el denunciante cuenta con los medios de defensa adecuados para salvaguardar sus derechos?

## V. Conclusión

Se concluye tras el análisis integral del acto discrecional del acuerdo de conclusión y archivo del expediente de la autoridad investigadora, que sí resulta indispensable contar con un medio de impugnación, a efecto de asegurar en primera instancia los derechos de los denunciantes, toda vez que como quedó expuesto en las sentencias, la falta de un medio de impugnación sí generó agravios a sus esferas jurídicas, además de que dicho recurso garantizaría hasta cierto punto el desahogo de las investigaciones y de las sanciones y se prevendrían actos de impunidad y de corrupción en el procedimiento de responsabilidades administrativas.

## Referencias

- SNA. Sistema Nacional Anticorrupción. Política Nacional Anticorrupción. México. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>
- CEPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimE2VCMjflsnCECSIArvqol5HCFIXkN9QRimN4pk8I165>
- LGRA. Ley General de Responsabilidades Administrativas. 2020. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8Iow3ky6Xjg6SfiVcUo4w1+FD07A/2TVjDlka4rrDPvz2PGjCz>
- JURISPRUDENCIA 1/2006. Responsabilidades de los Servidores Públicos. El Denunciante de la Queja Administrativa Carece de Interés Jurídico Para Impugnar en Amparo la Resolución Que la Declara Improcedente. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/176129> (consultada el 20 de mayo de 2021).
- Sentencia A.R.133/2020. Actor: Despacho de Investigación y Litigio Estratégico, Asociación Civil. Autoridad Responsable: Segunda Sala del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2020-08/133.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-08/133.pdf) (Consultada el 20 de mayo de 2021).
- Pina, Vara. 1994. Diccionario de Derecho. México: PORRÚA. Pag. 54.

# COMITÉS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

## Y SECRETARÍAS EJECUTIVAS DE LOS SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

**CITIZEN PARTICIPATION COMMITTEES  
AND EXECUTIVE SECRETARIATS OF ANTI-CORRUPTION  
SYSTEMS IN MEXICO. THEIR EXISTENCE AND RELATIONSHIP**

Por **Walter Yared Limón Magaña**

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Maestro en Derecho Electoral, aprobado con mención honorífica en la Universidad de Durango; y Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla-La Mancha. Se ha desempeñado como Coordinador de Procesos Legislativos y como Director General de Servicios Parlamentarios en el Congreso del Estado de Aguascalientes. Actualmente se desempeña como Director General Jurídico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

RECEPCIÓN: 18 DE MAYO DE 2021  
ACEPTACIÓN: 24 DE SEPTIEMBRE DE 2021

## Resumen:

La integración del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, atiende a la necesidad de coordinar los esfuerzos de las instancias competentes para ejecutar acciones relacionadas con el combate a la corrupción; una de esas instancias es el Comité de Participación Ciudadana; por su parte, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, es el órgano encargado de proveer asistencia técnica al Comité Coordinador; la creación del Comité de Participación Ciudadana y de la Secretaría Ejecutiva en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, se vincula con el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano, existiendo particularidades en la relación que hay entre ambas instituciones, la cual ha sido replicada en las entidades federativas conforme a la equivalencia que debe haber entre los sistemas locales anticorrupción y el Sistema Nacional; esa relación es de cooperación y tiene como propósito brindar elementos a los comités coordinadores de los sistemas nacional y locales anticorrupción, para que cumplan con sus atribuciones y objetivos.

**Palabras clave:** corrupción; anticorrupción; Sistema Nacional Anticorrupción; Comité de Participación Ciudadana; Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción; coordinación; compromisos internacionales.

## Abstract:

The integration of the Coordinating Committee of the National Anticorruption System is due to the need to coordinate the efforts of the competent authorities to carry out actions related to the fight against corruption; one of these instances is the Citizen Participation Committee; for its part, the Executive Secretariat of the National Anticorruption System is in charge of providing technical assistance to the Coordinating Committee; The creation of the Citizen Participation Committee and the Executive Secretariat within the framework of the National Anticorruption System, is related to the fulfillment of the international commitments assumed by the Mexican State, with particularities in the relationship that exists between both institutions, which has been replicated in the federative entities according to the equivalence that must exist between the local anti-corruption systems and the National System; This relationship is one of cooperation and its purpose is to provide elements to the coordinating committees of the national and local anti-corruption systems, so that they comply with their attributions and objectives.

**Keywords:** corruption; anticorruption; National Anticorruption System; Citizen Participation Committee; Executive Secretariat of the National Anticorruption System; coordination; and international commitments.

## I. Introducción.

En el presente texto, se analizan las particularidades de la relación que hay entre el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante **CPC**) y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante **SESNA**).

Para ello, se describe la integración y funciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante **Comité Coordinador**), instancia con la que se relacionan intrínsecamente el **CPC** y la **SESNA**, cuya creación atañe al cumplimiento de compromisos asumidos por el Estado Mexicano al ratificar la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

De esta manera, se explica cómo es que el **CPC** se erige como la instancia que permite la contribución de la ciudadanía en procesos relacionados con la adopción de decisiones en el combate a la corrupción dentro del **Comité Coordinador**; y la **SESNA**, como la institución con personal especializado que brinda apoyo técnico al **Comité Coordinador** para el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, se detallan las razones por las que, en las entidades federativas, se han ido construyendo de manera equivalente a lo establecido en el orden nacional, sistemas locales anticorrupción, los cuales cuentan con sus respectivos comités de participación ciudadana y secretarías ejecutivas.

Todo lo anterior, permite comprender la relación estrecha entre comités de participación ciudadana y secretarías ejecutivas de los sistemas anticorrupción en México, instituciones que tienen la finalidad coincidente de brindar elementos a sus respectivos comités coordinadores para que cumplan con sus atribuciones y objetivos; relación que, además, tiene implicaciones orgánicas y presupuestarias por la participación de los integrantes de los comités de participación ciudadana en los órganos de gobierno y técnico auxiliares de las secretarías ejecutivas, así como por el vínculo legal que debe existir entre ellas.

## II. Conformación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

El 27 de mayo de 2015, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal) en materia de combate a la corrupción.

Uno de los propósitos de dicha reforma, tal como se advierte del artículo 113 de la Constitución Federal, fue establecer las bases para la conformación y funcionamiento de un sistema nacional, como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para conocer aspectos relacionados con la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como con la fiscalización y control de recursos públicos.

En dicha instancia de coordinación, denominada Sistema Nacional Anticorrupción, participan diversas instituciones que ya existían, tales como la Auditoría Superior de la Federación, la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno -actualmente Secretaría de la Función Pública-, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa -antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y el Consejo de la Judicatura Federal.

No obstante, el propio artículo 113 de la Constitución Federal, también refiere organismos novedosos como parte de esa instancia de coordinación, como son la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (adscrita a la Fiscalía General de la República) y un órgano ciudadanizado denominado **CPC**, integrado por cinco personas que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Así, se integró el **Comité Coordinador**, atendiendo a la necesidad de coordinar esfuerzos de distintas instancias competentes para ejecutar diversas acciones relacionadas con el combate a la corrupción,

en aspectos de fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, (Rojas 2017, 2010). Para mayor claridad, véase la siguiente tabla en la que se correlacionan dichos aspectos con cada integrante del **Comité Coordinador**:

**Cuadro 1. Instituciones que integran el Comité Coordinador, y las acciones que ejecutan.**

INTEGRANTE	EJECUTA ACCIONES RELACIONADAS CON
CPC	Participación ciudadana (LGSNA, artículos 15 y 21 fracciones IX, XI y XII, 2016).
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fiscalización</li> <li>· Control</li> <li>· Vigilancia</li> <li>· Rendición de cuentas</li> <li>· Investigación (CPEM, artículo 79, 2021)</li> </ul>
FISCALÍA ESPECIALIZADA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN	Investigación (LOFGR, artículo 29, 2020)
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Control</li> <li>· Vigilancia</li> <li>· Rendición de cuentas</li> <li>· Investigación</li> <li>· Sanción (LOAPF, artículo 37, 2021)</li> </ul>
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Control</li> <li>· Vigilancia</li> <li>· Rendición de cuentas</li> <li>· Investigación</li> <li>· Sanción (LOPJF, artículos 68, 81 fracción XXXVI, 88, 102 Bis y 133, 2020)</li> </ul>
INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Transparencia</li> <li>· Rendición de cuentas (CPEM, artículo 6°, apartado A, base VIII, 2021)</li> </ul>
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Sanción (CPEM, artículo 109 fracción III, 2021)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, se busca vincular a las instituciones mencionadas mediante su participación en el **Comité Coordinador**, para el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales anticorrupción; 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; la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre esas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; entre otras funciones (CPEM, artículo 113, base III, 2021).

### III. Inclusión de comités de participación ciudadana y de secretarías ejecutivas, en los sistemas anticorrupción en México, en el marco de compromisos internacionales.

Como se explicó, la creación del **CPC** y su inclusión en el **Comité Coordinador**, tiene origen en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, del 27 de mayo de 2015.

Lo anterior, es acorde a lo ordenado en el artículo 13 párrafo 1 y su inciso a) de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción,<sup>2</sup> que a la letra señala:

*Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones...*

Así, en el marco del compromiso internacional derivado del precepto transcrito, el **CPC** constituye esa instancia que permite la contribución de la ciudadanía en procesos relacionados con la adopción de decisiones en el combate a la corrupción, esto mediante su inclusión en el **Comité Coordinador**.

Por otro lado, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante **LGSNA**), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, además de sentar las bases para el funcionamiento del **CPC**, también crea una institución con funciones relevantes: la **SESNA**, la cual es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que tiene como propósito fungir como órgano de apoyo del **Comité Coordinador**, a efecto de proveerle asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones. La dirección de ese organismo descentralizado está a cargo de un Secretario Técnico (LGSNA, artículos 24 y 25, 2016).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Instrumento internacional adoptado en la ciudad de Nueva York el 31 de octubre de 2003, ratificado por el Estado Mexicano y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005, por lo que de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, es vigente y forma parte de la "Ley Suprema de la Unión".

<sup>3</sup>Corresponde al Secretario Técnico ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva, por lo que contará con las facultades previstas en el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales" (LGSNA, artículo 35, 2016).

La creación de la **SESNA**, también se relaciona con el cumplimiento de uno de los compromisos internacionales asumido por el Estado Mexicano, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 36 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, preceptos que refieren la necesidad de contar con órganos de prevención de la corrupción con la independencia necesaria para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida, a los que se deben proporcionar el personal especializado que sea necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.

En ese sentido, el **Comité Coordinador** constituye ese órgano con funciones de prevención, y la **SESNA** la instancia con el personal especializado encargado de brindarle apoyo técnico.

Considerando lo anterior, y atendiendo a lo ordenado en el artículo 113 párrafo final de la Constitución Federal, así como en el artículo 36 fracción I de la **LGSNA**, en las entidades federativas se han ido construyendo de manera equivalente a lo establecido en el orden nacional, sistemas locales anticorrupción, lo que ha motivado que esos sistemas cuenten con comités de participación ciudadana y secretarías ejecutivas.<sup>4</sup>

Cabe mencionar, que la equivalencia en cita ha sido analizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver asuntos relacionados con normatividad de los estados de Baja California y Nuevo León, en los que determinó que esa semejanza con el Sistema Nacional Anticorrupción exige, por ejemplo, que no puede haber integrantes de comités de participación ciudadana a los que se les dé trato diferenciado (Acción de Inconstitucionalidad 119/2017, página 34); y que no es válido que las leyes locales establezcan que las resoluciones de los comités coordinadores sean vinculantes (Controversia Constitucional 169/2017, página 176).

Hasta aquí, se advierte que el **CPC** participa en el **Comité Coordinador** y que la existencia de la **SESNA** se vincula primordialmente, a la necesidad de brindar los elementos técnicos necesarios al propio **Comité Coordinador**, para que cumpla con sus funciones; sin embargo, **CPC** y **SESNA** tienen una relación *sui generis*, la cual es acogida de manera equivalente en los sistemas estatales anticorrupción.

## IV. Relación entre comités de participación ciudadana y secretarías ejecutivas de los sistemas anticorrupción en México.

La existencia y funcionamiento del **CPC** encuentran sustento en el artículo 113 de la Constitución Federal<sup>5</sup> y en la **LGSNA**, que establecen que es un órgano colegiado integrado por cinco ciudadanos cuya relación con la **SESNA** es de prestación de servicios por honorarios, a fin de garantizar objetividad en sus aportaciones. Al respecto, de la **LGSNA** expresamente señala:

*Los integrantes del [CPC], no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la [SESNA]. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones a la [SESNA] (LGSNA, artículo 17, párrafo primero, 2016).*

Así, el **CPC** tiene como propósito coadyuvar para lograr el cumplimiento de los objetivos del **Comité Coordinador**, además de ser la instancia de vinculación con organismos sociales y académicos relacionados con las materias del Sistema, para lo cual la ley le otorga diversas atribuciones (LGSNA, artículos 15 y 21, 2016).

<sup>4</sup> La denominación de esas instituciones en cada entidad federativa puede variar, por ejemplo, en Jalisco el Comité de Participación Social, es la instancia similar al CPC (CPEJ, artículo 107 Ter, 2020).

<sup>5</sup> "El Sistema Nacional Anticorrupción es 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... 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..." (CPEM, artículo 113 párrafo primero, 2021).

Algunas de esas atribuciones las debe desahogar mediante su participación en la Comisión Ejecutiva, instancia que es un órgano técnico auxiliar de la **SESNA** integrado por el Secretario Técnico de ésta y el **CPC** con excepción del miembro que funge como Presidente (LGSNA, artículos 3 fracción II y 30, 2016).

Bajo esa lógica, el **CPC** a través de su participación en la Comisión Ejecutiva de **SESNA**, tiene a su cargo:

**a)** Opinar y realizar propuestas sobre la política nacional y las políticas integrales en materia de anticorrupción;

**b)** Proponer y opinar sobre indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción;

**c)** Realizar observaciones a los proyectos de informe anual del **Comité Coordinador**; y

**d)** Proponer al **Comité Coordinador**:

**d.1.** Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias 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;

**d.2.** Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Nacional;

**d.3.** Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por la **LGSNA**;

**d.4.** Mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; y

**d.5.** La emisión de recomendaciones no vinculantes (LGSNA, artículo 21, 2016).

Y si bien el Presidente del **CPC** queda excluido de la Comisión Ejecutiva de la **SESNA**, lo cierto es que participa en el **Comité Coordinador** y en la Junta de Gobierno de dicho organismo descentralizado, instancias en las que también ostenta la presidencia (LGSNA, artículos 10 fracción I, 22 fracción II y 28, 2016).

De lo señalado, se advierte que el **CPC** y la **SESNA** están relacionados estrechamente, pues, en resumen:

**a)** El **CPC** es un órgano colegiado integrado por cinco ciudadanos encargado, entre otras cosas, de coadyuvar para lograr el cumplimiento de los objetivos del **Comité Coordinador**;

**b)** La **SESNA** es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y de gestión, cuyo propósito es fungir como órgano de apoyo del **Comité Coordinador**, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, en cuya estructura orgánica no se encuentra el **CPC**. Este organismo descentralizado cuenta con una Junta de Gobierno y una Comisión Ejecutiva; y

**c)** La relación estrecha entre **SESNA** y el **CPC** deriva de:

c.1. La participación de integrantes del **CPC** en la Comisión Ejecutiva de la **SESNA**;

c.2. La participación del Presidente del **CPC**, en el **Comité Coordinador** y en la Junta de Gobierno de la **SESNA**, instancias en las que también ostenta la presidencia; y

c.3. El vínculo legal, que por mandato del artículo 17 de la **LGSNA**, existe entre los integrantes del **CPC** y la **SESNA**, vínculo que es establecido a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, lo cual tiene como propósito garantizar la objetividad en sus aportaciones a la **SESNA**.

De esta forma, existen particularidades en la relación entre el **CPC** y la **SESNA**, pues al tiempo que la ley prevé que el vínculo legal entre ambas instancias será establecido a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, la ley también reconoce que los integrantes del **CPC** tendrán a su cargo funciones públicas, como las establecidas en los artículos 15 y 21 de la **LGSNA**, por lo que incluso el artículo 17 párrafo tercero de la ley en cita, señala expresamente que sus integrantes estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos determinado en el artículo 108 de la Constitución Federal.

A lo anterior, se suma que los integrantes del **CPC** están impedidos para ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, estatal o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al **CPC** y a la Comisión Ejecutiva de la **SESNA** (LGSNA, artículo 16 párrafo segundo, 2016).

En consecuencia, los integrantes del **CPC** son prestadores de servicios por honorarios con características inéditas, ya que tienen a su cargo funciones públicas, están sujetos al régimen de responsabilidades de servidores públicos e impedidos para ocupar determinados empleos; diferenciándose así, de cualquier otro prestador de servicios contratado por el Estado.

De esta manera, existe una relación estrecha de cooperación entre **CPC** y **SESNA**, pues ambas instituciones tienen la finalidad coincidente de brindar elementos al **Comité Coordinador** para que cumpla con sus atribuciones y objetivos; relación que, además, tiene implicaciones presupuestarias en virtud de que el Estado por conducto de la **SESNA**, debe considerar recursos suficientes para la contratación por honorarios de los integrantes del **CPC**.

Todo lo descrito, conforme a la equivalencia que debe existir entre los sistemas locales anticorrupción y el Sistema Nacional de la materia, ha sido replicado en gran medida en las entidades federativas, por lo que sus comités de participación ciudadana y secretarías ejecutivas mantienen una relación similar a la del **CPC** con la **SESNA**.

## V. Conclusiones.

La conformación del Sistema Nacional Anticorrupción, atiende a la necesidad de coordinar esfuerzos de las distintas instituciones competentes para ejecutar acciones relacionadas con el combate a la corrupción, en aspectos de fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Si bien, varias de esas instituciones ya existían, lo cierto es que también se prevé la creación de instancias novedosas como el **CPC** y la **SESNA**, lo cual se vincula con el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano, existiendo particularidades en la relación que hay entre ambas instituciones, y que conforme a la equivalencia que debe haber entre los sistemas locales anticorrupción y el Sistema Nacional, tal relación ha sido replicada en gran medida en las entidades federativas.

Lo anterior se afirma, pues la ley otorga funciones públicas al **CPC** -como realizar propuestas sobre la política nacional y políticas integrales en materia de anticorrupción y sobre la emisión de recomendaciones no vinculantes, entre otras-, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva de la **SESNA**, y sujeta a sus integrantes al régimen de responsabilidades administrativas que rige a los servidores públicos impidiéndoles incluso, desempeñar otros empleos; y a la par, la propia ley establece que el vínculo legal entre dichos integrantes con el Estado -por conducto de la **SESNA** como organismo público descentralizado-será establecido a través de contratos de prestación de servicios por honorarios.

En ese orden, la estrecha relación existente entre el **CPC** y la **SESNA** es de cooperación, y tiene como propósito brindar elementos al **Comité Coordinador**, para que cumpla con sus atribuciones y objetivos.

Esa relación estrecha deriva principalmente de que:

- a) Los integrantes del **CPC** participan en la Comisión Ejecutiva de la **SESNA**; y

**b)** El Presidente del **CPC** se integra al **Comité Coordinador** y a la Junta de Gobierno de la **SESNA**, instancias en las que también ostenta la presidencia.

Es de esa forma, como ha sido incrustada una instancia ciudadanizada en el Sistema Nacional Anticorrupción, dotándola de herramientas para que contribuya en los procesos de adopción de decisiones, conforme a lo previsto en el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción; instancia que jurídica y operativamente está estrechamente relacionada con el organismo técnico encargado de generar los insumos para que el **Comité Coordinador** cumpla con sus funciones.

Por ello, el trabajo conjunto y la cooperación entre comités de participación ciudadana y secretarías ejecutivas, es un factor esencial para el buen funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

## Bibliografía

- CNUCC. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. 2005. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- CPEJ. Constitución Política del Estado de Jalisco. 2020. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- LGSNA. Ley General del Sistema Nacional

Anticorrupción. 2016. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- LOAPF. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2021. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- LOFGR. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. 2020. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2020. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Sentencia. Acción de Inconstitucionalidad 119/2017. Actor: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Autoridades responsables: Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del estado de Baja California. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=223461> (consultada el 15 de mayo de 2021).
- Controversia Constitucional 169/2017. Actor: Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. Autoridad responsable: Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=218224> (consultada el 15 de mayo de 2021).
- Rojas Amandi, Víctor Manuel. 2017. "Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción". *Revista Mexicana de Política Exterior* 109 (enero-abril):181-223.

Entre **2016 y 2020 Aguascalientes** pasó del lugar 12 al 5 entre las entidades federativas con **menor Tasa de Prevalencia de corrupción empresarial**



\*Fuente:

 **INEGI**

ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD  
REGULATORIA E IMPACTO  
GUBERNAMENTAL EN EMPRESAS

**ENCRIGE2020**

  
**CUMPLIDA**  
**Segunda Meta**  
Dimensión 4  
**Buen Gobierno**

**PLAN**  
AGUASCALIENTES  
**2045**

**EXPERIENCES, ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES  
OF THE EXECUTIVE SECRETARIAT OF THE STATEWIDE  
ANTI-CORRUPTION SYSTEM OF ZACATECAS**

# **EXPERIENCIAS, LOGROS Y RETOS DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE ZACATECAS**

**Por Víctor Hugo Galicia Soto<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Licenciado en Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico de Zacatecas y Maestro en Administración de Negocios por la Universidad Interamericana para el Desarrollo. Profesor a nivel licenciatura de las materias de análisis financiero, evaluación de proyectos de inversión, control interno y financiamiento a largo plazo en la Universidad Autónoma del Estado de Zacatecas. Se desempeñó como Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas.

RECEPCIÓN: 6 DE MAYO DE 2021  
ACEPTACIÓN: 24 DE SEPTIEMBRE DE 2021

## Resumen:

Este texto tiene como objetivo contribuir a la memoria del naciente Sistema Nacional Anticorrupción, a través de un testimonio de mi experiencia personal al frente de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas. Se narran los retos que supuso el diseño institucional de los Sistemas Anticorrupción a nivel local, así como la consolidación de una estructura administrativa de nueva creación. A través de estas líneas, relato cómo Zacatecas concretó la primera Política Anticorrupción del país, al mismo tiempo que realizó tres de seis sistemas de la Plataforma Digital Estatal.

**Palabras clave:** Política Estatal Anticorrupción, Plataforma Digital Estatal, Normativa interna de la SESEA

## Abstract:

This text aims to contribute to the memory of the nascent National Anti-Corruption System, through a testimony of my personal experience at the head of the Executive Secretariat of the Statewide National Anti-Corruption System of Zacatecas. The challenges posed by the institutional design of the Anti-Corruption Systems at the local level area narrated here, as well as the consolidation of a newly created administrative structure. Through these lines, I tell how Zacatecas concretized the first Anti-Corruption Policy in the country, at the same time that it carried out three of six systems of the Statewide Digital Platform.

**Keywords:** Statewide Anti-Corruption Policy, Statewide Digital Platform, internal regulation of the Executive Secretariat of the State Anticorruption System

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción y el surgimiento de los sistemas locales en cada entidad federativa, ha sido una oportunidad para que en el país se transforme la percepción que se tiene del fenómeno de la corrupción.

Zacatecas históricamente ha sido punta de lanza en muchos acontecimientos y acciones a nivel nacional que han transformado el rumbo del país, fuimos la cuna de la revolución de 1910, esa transformación que llevo a cabo al surgimiento de un México nuevo.

Partiendo justamente de esos acontecimientos históricos nos convertimos en la primera Secretaria Ejecutiva en el país que logro en estos tres años de gestión de un servidor la formulación, autorización y publicación del documento de Política Estatal Anticorrupción.

Crear, iniciar y poner en marcha un ente tan híbrido como es la Secretaria Ejecutiva en donde la peculiaridad de no ser sectorizada fue todo un reto, desde la creación misma como un organismo publico descentralizado, inscribirlo ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT), aperturar las cuentas bancarias, gestionar los presupuestos, conformar los equipos de trabajo y equipar las instalaciones requirió de un esfuerzo conjunto.

Ello represento el primer reto para que la secretaria funcionara, posteriormente entender el papel que como proveedor del comité coordinador se tenia que hacer y de que forma había que interactuar con los ciudadanos como integrantes del Comité de Participación Ciudadana (**CPC**) y como Comisión Ejecutiva.

En este apartado considero que fue la clave y es el punto toral del éxito de cualquier Secretaria Ejecutiva (incluyendo la nacional) el papel que se debe desarrollar entre los diferentes entes que conforman el Sistema, sin la necesidad de estar sujetos unos a otros, sino de un trabajo coordinado con objetivos y metas muy específicas como lo señala la propia ley local y desde luego apegado a la ley general.

El primer reto en este sentido fue hacer entender a cada integrante del Comité Coordinador lo que la ley señala: ser el proveedor de insumos, mismos que deben de llegar de las propuestas ciudadanas a través de la

Comisión Ejecutiva. En la medida que los ciudadanos proponen, instruyen, requieren y/o solicitan, la Secretaria Ejecutiva puede desarrollar trabajos y propuestas que suban al comité coordinador.

Hacer entender en un inicio que los ciudadanos no eran la Secretaria Ejecutiva; que estos no eran los patronos del Secretario Técnico y que los integrantes del Comité Coordinador entendieran que no podían someter al Secretario Técnico como un empleado, representó toda una odisea, ya que no existía la claridad de las funciones de cada uno de los integrantes del Sistema.

Mucho aportó la voluntad política de los integrantes del Comité Coordinador en permitir, porque así lo entendieron, qué funciones eran las propias de la Secretaría Ejecutiva, encabezadas por el Secretario Técnico.

Posteriormente se realizó un ejercicio similar con los ciudadanos, para que estos a su vez también pudieran entender y participar en el desarrollo de sus funciones como enlaces, como interlocutores con la sociedad civil y grupos organizados con el Sistema Estatal Anticorrupción (en adelante **SEA**).

Hay que decirlo: fue un ejercicio de prueba y error, aciertos y desaciertos, de conocer y estudiar la ley y sus reglamentos para lograr los resultados que obtuvimos.

Otro importante reto fue cómo adecuarnos a cada presidente del Comité Coordinador, pues la duración de un año al frente no es suficiente para que cumpla con sus funciones entendiendo su doble papel, pues por un lado funge como presidente del **CPC** y por otro como presidente del Comité Coordinador. En este punto fue para nosotros un área de oportunidad muy interesante de que cada presidente tuviera la posibilidad de acercarse hacia nosotros para compartir las expectativas y oportunidades que se pueden tener desde las dos trincheras. Siempre en la secretaria ejecutiva dijimos: “quien tiene la película completa de todo el sistema somos justamente nosotros”.

El siguiente obstáculo que tuvimos que salvar fue el de dar a conocer a la Secretaria Ejecutiva en el concierto de los tres poderes, de los organismos autónomos, de las dependencias federales, en los municipios, en las organizaciones de la sociedad civil, en las cámaras

empresariales, en los colegios de profesionistas entre otros. Posicionarnos y socializar el Sistema para que se conociera y se entendieran las figuras que lo componen, el papel que cada una de éstas juega y cómo esta nueva figura no es otra dependencia más, sino un ente que coadyuva con el Comité Coordinador y con la Comisión Ejecutiva a prevenir y combatir la corrupción.

Toda esta trayectoria nos llevó a salvar esa serie de retos que enfrentamos y que permitieron transitar en estos tres años.

La satisfacción del deber cumplido se convierte en un aliciente para poder desarrollar y proponer nuevas cosas, y nuevos retos. En estos tres años de actividad podemos presumir la serie de acciones que se implementaron dentro del SEA de Zacatecas. Quizás uno de los más importantes fue la formulación, autorización y publicación del documento de Política Estatal Anticorrupción.

El documento rector que permitirá establecer acciones concretas para el combate a la corrupción.

No fue una tarea fácil, fue un periodo de casi un año de trabajo en donde se involucraron los tres entes que conforman el **SEA** de Zacatecas: el involucramiento directo de los integrantes del Comité Coordinador permitió fortalecer cada una de las propuestas que se fueron proponiendo y que resultaron de los trabajos que se desarrollaron de forma conjunta con el Comité de Participación Ciudadana.

Es importante resaltar el papel de la Secretaría Ejecutiva, ya que como lo señala la ley, como proveedor de insumos permitió recolectar la información que se obtuvo de los foros, de la consulta ciudadana, de los trabajos realizados por el Comité Ciudadano que se formó para este fin y que de manera coordinada se fueron haciendo los trabajos para ir formulando el documento final.

La conformación de este instrumento también contó con la participación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (**SESNA**) que con un experimentado equipo nos fue guiando en base a la propuesta que a nivel nacional se tenía para el diseño de la política en nuestra entidad, ya que las características de nuestro estado deberían de ser consideradas en el diseño del documento.

Todo este trabajo conjunto permitió que el **29 de enero de 2020 en sesión de Comité Coordinador** fuera autorizado el documento de **Política Estatal Anticorrupción de Zacatecas**, que además en un evento público minutos después de su autorización fue dado a conocer a la sociedad zacatecana. Aquí cabe destacar que fuimos el primer estado del país en contar con dicho acuerdo.

Otro logro importante que se tuvo en este periodo de los tres años de gestión se refiere al avance de la **Plataforma Digital Estatal (PDE)**. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción como su correlativa a nivel estatal, contemplan la creación de la **PDE**: un repositorio de información al alcance de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil.



POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
ZACATECAS



Dicha plataforma consta de seis sistemas,<sup>2</sup> en Zacatecas logramos en este periodo de gestión realizar los tres primeros de ellos: el S1 que contempla el Sistema de Declaraciones Patrimoniales que deben de servir para que los ciudadanos sepan quiénes de los servidores públicos cumplieron con esta obligación y cómo está su evolución patrimonial, el S2 que se refiere a los servidores públicos que participan en las compras y licitaciones que se llevan a cabo en los tres poderes y los organismos autónomos y el S3 que se refiere a los servidores públicos y particulares sancionados o inhabilitados.

El desarrollo de la **PDE** en la entidad permitió que en este periodo ya estemos interconectados con la Plataforma Digital Nacional (**PDN**), un esfuerzo que se llevó a cabo de forma conjunta con la **SESNA**, ya que para cumplir con los parámetros de interconexión era necesaria su autorización.

Otro importante logro que se obtuvo se refiere al **Modelo de Indicadores** que se propuso al Comité Coordinador y que representó un trabajo de esta Secretaría Ejecutiva; pues ya autorizada la Política Estatal, ahora hay que desarrollar acciones conjuntas a través de sus integrantes para poner en marcha cada una de las 40 acciones que contempla el documento.

En este apartado es importante señalar que se hizo una segmentación de prioridades a corto, mediano y largo plazo a efecto de que el modelo de indicadores pueda ser utilizado para ir midiendo los avances o retrocesos de dichas acciones según las prioridades planteadas.

Es necesario señalar que el modelo propuesto quedó sujeto a las acciones que cada ente deba emprender según sus capacidades, por ello la importancia que revistió para la Secretaría Ejecutiva, la propuesta de dicho modelo que a su vez permite la medición de las acciones por cada uno de los entes integrantes del Comité Coordinador.

Una acción interesante y que nos dejó mucha satisfacción fue la creación de un curso en línea **“SESEA el combate a la corrupción y sus instrumentos”**; bajo la consigna y los escasos recursos con lo que contamos,

además con la participación de todos y cada uno de los colaboradores de la secretaría, se llevo a cabo la realización de este curso, que nos permitió subirlo al portal de la Secretaría y que todos los servidores públicos y ciudadanos pudieran tomarlo, a efecto de que conozcan qué es el **SEA**, quién lo integra y cómo funciona cada ente.

Con este curso pudimos ver el interés primero de los servidores públicos y después de los ciudadanos y enseguida medir el conocimiento de éstos sobre el fenómeno de la corrupción. Pero además se entregó una constancia de acreditación del curso para estimular la participación.

Se trató de una propuesta nueva para que en otras entidades pudieran realizar ejercicios similares. Ello permite la participación no solo de servidores públicos sino de los ciudadanos en general.

Para el trabajo interno y el cumplimiento de las diferentes obligaciones legales de la Secretaría Ejecutiva hubo que crear una **serie de documentos** que permitieron atender con el mandato legal, como fueron: el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del **SEA**, El Manual de Contabilidad, el Manual de Procedimientos, el Reglamento Interior de Trabajo, el Manual de Prestación del Servicio Social, el Manual de Perfil de Puestos y el Manual de Seguridad e Higiene, además del programa interno de Protección Civil, de igual manera se creo el Manual de Políticas Internas de Adquisiciones y Control Interno, así como el Código de Ética; entre lo más destacado.

Como podemos observar el arranque de este importante ente del Sistema fue de forma gradual, cumpliendo con la obligación marcada en las diferentes leyes.

La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Zacatecas, al inicio contemplaba un periodo de tres años para el Secretario Técnico. Posteriormente se hizo un ajuste para modificar el periodo y alinearlo a la Ley General que contempla cinco años. A un servidor correspondió ejercer el primer periodo de tres años. Sirvan entonces estas líneas para compartir algunas experiencias y retos que implicó la Secretaría Ejecutiva del **SEA** Zacatecas.

<sup>2</sup> Estos seis sistemas son: Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal o S1; Sistema de Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas o S2; Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados o S3; Sistema de información y comunicación del Sistema Estatal y del Sistema de Fiscalización o S4; Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción o S5; y Sistema de información pública de contrataciones o S6.



# enacit 2020

encuesta en materia de  
**anticorrupción**  
y cultura de la integridad  
**a nivel estatal**

CONSÚLTALA EN  
[www.seaaguascalientes.org](http://www.seaaguascalientes.org)

*Conoce los resultados*



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**

DE AGUASCALIENTES