



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y DERECHO

**“LA CORRUPCIÓN, DEBILITAMIENTO DEL ESTADO
CONSTITUCIONAL DEL DERECHO”.**

Para obtener el grado de

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

RICARDO JAHEL SÁNCHEZ MEJÍA

DIRECTOR DE TESIS

**DR. LUIS GERARDO
SAMANIEGO SANTAMARIA**



MAYO 2022





UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y DERECHO

Tesis elaborada bajo la supervisión del Comité de Tesis del programa de licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

LICENCIATURA EN DERECHO

COMITÉ DE TESIS

Director: Dr. en Derecho Luis Gerardo Samaniego Santamaría

Asesor: Dra. Yunitzilim Rodríguez Pedraza

Asesor: Dr. Sergio Monroy Aguilar

Suplentes

Asesor: Mtro. Juan Valencia Uriostegui

Asesor: Dr. Luis German Sánchez Méndez



Chetumal Quintana Roo, México, mes de mayo 2022.

AGRADECIMIENTOS

Si acaso se me olvida...

A Dios: por haberme permitido llegar a este momento de mi vida, por estar siempre a mi lado, por darme la fé necesaria, así como la fuerza para seguir avanzando durante este proceso y que, a pesar de la salud, y los problemas he logrado llegar hasta el final de esta etapa.

DEDICATORIA

A mi abuela: Sé que siempre estuviste orgullosa de mí, y que desde donde estás lo sigues estando. Siempre estuviste dispuesta a apoyarme incondicionalmente y a hacer todo porque estuviera feliz. Tengo tantas cosas que agradecerte que no acabaría. Hay tantas palabras que se quedaron en mi garganta y no pudiste escuchar. Aún quedaban tantas aventuras que jamás podré compartir contigo, pero aun así siempre estarás presente en mi vida q.e.p.d.

A mis padres: Por ser mi gran motivación principal para querer ser mejor cada día, por su apoyo moral y porque nunca dudaron de mi para culminar esta carrera profesional alentándome a seguir adelante. Sabiendo que jamás existirá una forma de agradecer una vida de lucha, sacrificio y esfuerzo constante, pero papás hoy les digo: ¡este logro mío, es el suyo también!, cabe mencionar que es la mejor herencia del mundo que me han dado. Son mi mayor orgullo; ¡Los amo!

“Es mejor ser un cohete caído
que nunca haber resplandecido”.

Oscar Wilde.

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPITULO I.- Estado de Derecho y Legalidad	11
1.1.- Concepto y características de Estado de derecho	11
1.2.- Concepto y características de legalidad	17
1.3.- Teoría trialista del mundo jurídico de Werner Goldschmit	21
1.4.- Pensamiento de Miguel Reale	25
1.5.- Concepto de cultura política	28
CAPITULO II.- Generalidades de la Corrupción.....	33
2.1.- Concepto y características de la corrupción	33
2.2.- Soborno	36
2.3.- Malversación de fondos y desfalco.....	37
2.4.- Extorsión	38
2.5.- Causas de la corrupción	39
2.6.- Causas sociales de la corrupción	41
2.7.- Factores individuales que propician la corrupción	42
2.8.- La cultura como causa de la corrupción.....	43
2.9.- La corrupción y el sexenio	45
2.10.- El modelo de Stephen Morris	47
CAPITULO III.- Marco Normativo para prevenir, combatir y sancionar la corrupción en México	48
3.1.- Instrumentos jurídicos internacionales.....	48
3.2.- Convención Interamericana contra la Corrupción	49
3.3.- Convención, anti-cohecho de la organización para la cooperación y el desarrollo económico.	54
3.4.- Convención de Mérida	56
3.5.- Reformas Constitucionales en materia de anticorrupción	58
3.6.- Responsabilidades de los servidores públicos en México.	64
CAPITULO IV.- Combate a la Corrupción.	70
4.1.- El rol de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en el combate a la corrupción.	70
4.2.- Políticas federales para el combate a la corrupción	71
4.3.- Rendición de cuentas	74
4.4.- Impartición y procuración de justicia.....	77
4.5.- Renovación de los programas de educación.....	78
4.6.- Ética y responsabilidad social	79

4.7.- Democratización de la sociedad	80
4.8.- Sociedad civil	84
4.9.- Percepción Social de la Corrupción.	87
4.9.- Reforma institucional.....	88
Conclusiones	91
Propuesta.....	92
Bibliografía	94

INTRODUCCIÓN

La corrupción no es un problema nuevo se ha dado en todas las épocas históricas de la humanidad; ni mucho menos privativo de nuestro país, alguna de sus instituciones u organizaciones sociales; sino que es, un fenómeno que se presenta a nivel mundial y en diversos ámbitos: económico, político y social; sin embargo, actualmente se presenta un mayor interés por combatirla ya que una de sus principales consecuencias es la tergiversación de los valores. Cabe destacar que, desde el punto de vista normativo las leyes e instrumentos jurídicos internacionales constituyen el aspecto jurídico fundamental en el combate a la corrupción.

El gobierno mexicano ha realizado diversas reformas a nuestra Constitución Política como medidas de prevención y erradicación de las conductas corruptas, no obstante surge una interrogante ¿se deberá fortalecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el combate a la corrupción?; además si se agrega el hecho de que el fenómeno objeto de investigación, se ha arraigado en la vida social hasta el grado de que todos nos involucramos en ella y lo vemos como un estilo de vida para obtener beneficios propios en detrimento de la vida institucional; entonces surge otro cuestionamiento a resolver ¿serán necesarias la participación social, la concientización ética y moral de la sociedad para combatir el problema de la corrupción?

En este orden de ideas, México cuenta con las leyes e instituciones a través de las cuales promueve la transparencia mismas que tienen el objetivo de permear en mayor medida la realización de actos de corrupción; pues tales conductas representan el factor principal de la destrucción de la vida institucional; ya que se ha generado un ambiente de desconfianza de la sociedad hacia las instituciones gubernamentales; cuando en realidad es la sociedad quien de manera complaciente y de manera activa participa en dichos actos de corrupción, no hay reforma constitucional que sirva para combatir la corrupción; si nosotros no dejamos atrás esa conducta.

El presente trabajo de investigación se contiene en cuatro apartados; en el capítulo I, se realizará un estudio respecto al Estado de Derecho y la legalidad además de analizar la

teoría trialista de Goldschmit y la filosofía de Miguel Reale; por otra parte el Capítulo II, aborda el concepto, características y matices de la corrupción; el capítulo III, versará sobre los diversos instrumentos jurídicos internacionales en materia de anticorrupción y de los cuales México es parte, también considera las diversas reformas constitucionales que sobre la materia se han realizado, así como las responsabilidades de los servidores públicos y la importancia de su Código de Ética; y el capítulo IV, que consiste en analizar el rol de la Secretaría de la Función Pública en el combate a la corrupción, además de estudiar las acciones tendientes a erradicar las conductas corruptas. Para finalizar con una propuesta de acción holística, es decir, no implica únicamente las acciones del Gobierno, sino que también indica la responsabilidad de la sociedad para combatir eficazmente las conductas corruptas.

CAPITULO I.- Estado de Derecho y Legalidad

1.1.- Concepto y características de Estado de derecho

Estado y Derecho son el binomio del cual depende el buen funcionamiento de una sociedad; es decir, el Estado requiere de la legitimidad del Derecho para encuadrar su acción y regular las acciones de los gobernados. Para hacer referencia al Estado se encuentra como antecedente el término latino *status*, junto con algunos similares en lenguas vernáculas como “*stat, stato y state*, usados con generalidad en el siglo XIV para hacer alusión a una variedad de contextos políticos así como la posición de los gobernantes frente a los gobernados y de las acciones que los primeros deberían realizar para mantenerlo *stato*; dicha terminología se transformó para referirse también a la forma de gobierno”. (Pichardo Pagaza, 2015) Sin embargo fue mediante las dos tendencias de la teoría constitucionalista: La contractualista defensora de la monarquía y la tradición del republicanismo italiano; que se empieza a usar el término *stato* para definir a ese aparato de gobierno que los gobernantes tienen la obligación de mantener y preservar. Para Max Weber, “el Estado al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia”. (Weber, 1981)

Entonces se define al Estado como el ente político constituido en un territorio definido, a través del proceso histórico de un pueblo que crea nexos económicos, lingüísticos y culturales uniformes, bajo un ordenamiento jurídico soberano. Así también el Estado representa a la agrupación política por excelencia, la mayor obra cultural del ser humano que le permite vivir en sociedad.

Uno de los fines del Estado es “tratar de hacer posible el deseo de futuro común de la población y que se encuentra formada por el acuerdo básico de la población o la Constitución Nacional y la organización administrativa o institucional encargada de poner en práctica el acuerdo básico”. (Arnaiz Amigo, 2015) Ahora bien, una de las obligaciones del Estado es generar cohesión social en la población y producir o garantizar la producción de bienes y servicios públicos necesarios para la satisfacción de las necesidades de la sociedad; y como ésta se encuentra en constante evolución el Estado debe renovar su capacidad de producción e interpretación de necesidades de la población; entonces, se puede afirmar que la sociedad permea al Estado, que influye sobre él.

Por lo que se refiere a los elementos del Estado, éstos son: pueblo (nación), territorio, poder, carácter laico, carácter monopolizador de la coerción, carácter soberano y carácter jurídico. Por lo tanto, el “Estado es una sociedad territorial, jurídicamente organizada, con poder soberano, que persigue el bienestar general, entendido como la satisfacción de las necesidades, intereses y valores (libertades, derechos) de los ciudadanos, a través de una organización administrativo-burocrática. De este concepto se distingue el elemento fáctico (soberanía, sociedad o pueblo, territorio); el elemento normativo (ordenamiento jurídico, legalidad); el elemento axiológico: los fines del Estado (necesidades, intereses y valores, bien común, legitimidad). (Pichardo Pagaza, 2015) En otras palabras, se entiende por Estado el sistema de poder organizado que articula y administra todo el conjunto social; la sociedad sería la materia y la soberanía estatal sería la forma ordenadora. Sin embargo, es frecuente llamar sociedad a la comunidad del pueblo o los sectores de la vida colectiva que escapan al control y disposiciones del Estado.

La definición misma de Estado de Derecho puede llegar a ser complicada; pero bien se puede comenzar por la identificación de la idea fundamental la cual señala que “la gente debe obedecer el derecho y regirse por él, de donde se sigue que, al no hacerse distinción alguna entre diferentes tipos o clases de personas, el derecho debe ser obedecido por todas las personas: públicas o privadas, físicas o morales”. (Carbonell & Orozco, 2002)

Por lo que se refiere al concepto de Estado de Derecho; se le considera como una respuesta al Estado absolutista, caracterizado por la ausencia de libertades, la concentración del poder y la irresponsabilidad de los titulares de los órganos del poder; por lo que la garantía jurídica del Estado, corresponde al constitucionalismo.

“Curiosamente, el término “constitucionalismo” fue utilizado por primera vez en 1832 por el poeta inglés Robert Southey, y su difusión como expresión jurídica es relativamente reciente. Se ha entendido que el constitucionalismo contiene dos elementos básicos, que por mucho tiempo han sido considerados como sinónimo del Estado de Derecho: la supremacía de la Constitución y la separación de funciones en el ejercicio del poder. La Constitución francesa de 1791 incluyó en su artículo 16 la expresión que luego se convertiría en el dogma del constitucionalismo liberal: Toda sociedad en la cual la garantía

de los derechos no esté asegurada, ni se adopte la separación de poderes, carece de Constitución”. (Carbonell & Orozco, 2002)

“En el siglo XX el *Estado de Derecho* ha tenido como contrapunto al *totalitarismo*. Por eso Zippelius señala que el *Estado de Derecho* está orientado a vedar la expansión totalitaria del Estado. El *totalitarismo* se caracterizó por la supresión de libertades individuales y públicas, incluyendo la proscripción de partidos, de órganos deliberativos y de libertades de tránsito, reunión y expresión. Eso no obstante, el *totalitarismo* procuró legitimarse a través de instrumentos jurídicos. Con excepción del comunismo y del corporativismo, que desarrollaron un aparato formalmente constitucional, el falangismo, el nacional- socialismo y el fascismo se expresaron a través de diversas leyes que no llegaron a conformar un cuerpo sistemático. Hitler gobernó esencialmente apoyado por la Ley de Autorización de 1933, que lo facultaba para legislar a su arbitrio. Con fundamento en esa delegación parlamentaria expidió, entre otras, las leyes racistas de Nuremberg de 1935”. (Carbonell & Orozco, 2002)

Por su parte el tratadista Norberto Bobbio; “distingue tres significados para la expresión Estado de Derecho; el primero conocido como término débil, es el que utiliza Kelsen para afirmar que todo Estado es Estado de derecho, en otras palabras, si se entiende por Estado al orden jurídico, ningún Estado existe sin orden jurídico en virtud de que, son lo mismo. El segundo significado es el aportado por el iusnaturalismo extremo, que solo denomina Estado de derecho, a aquellos ordenamientos en los que se respetan en su totalidad los llamados derechos naturales. La tercera definición acerca del Estado de derecho es intermedia, ya que lo define como aquella forma de gobierno donde según Bobbio, el poder se ejerce *sub lege* (el poder sometido a la ley) y *per lege* (el poder por encima de la ley)”. (Bobbio, 1990)

En este sentido, el Estado de Derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.

“Las características del Estado de Derecho han permitido definir al sistema constitucional. En este sentido se advierten cuatro grandes tendencias: la liberal, la social, la democrática y la cultural. Cuando entró el siglo XX dominaba el constitucionalismo liberal fraguado a todo lo largo de la centuria precedente. Las constituciones se estructuraban a partir de los derechos de libertad, propiedad, seguridad jurídica e igualdad. Algunos de sus corolarios eran los derechos de asociación, petición, sufragio y libertad de conciencia”. (Vanossi, 1987).

Cabe destacar que en el modelo clásico de Estado de Derecho; la ley es creación de la voluntad general, es la que legitima directamente a la función judicial. En otras palabras, la validez formal de la ley es lo que interesa al juez, basta con que la ley exista en esta forma, es decir, que cumpla con los requisitos formales para su creación, a fin de que el juez considere que debe apearse a ella. De aquí deviene el principio de legalidad clásico, el cual se entiende como sujeción o vinculación del juez a la ley.

Diez-Picazo citado por Liborio Hierro sostiene que “sólo el sometimiento al imperio de la ley y la observancia de criterios de interpretación y aplicación rigurosos proporciona al juez una legitimación y aplicación democrática, que, por conducto representativo, no posee. En un Estado democrático no caben poderes sin legitimación democrática y la única que puede ostentar el juez-funcionario es la del escrupuloso respeto a la ley”. (Hierro, 1998) Por lo tanto el juez debe resolver los casos que se le presentan de acuerdo con las soluciones previamente establecidas por el legislador en la ley.

Sin embargo la definición más precisa de la noción de Estado de derecho en el pensamiento moderno está probablemente en la obra del filósofo alemán de finales del siglo XVIII, Emmanuel Kant quien señala que “el Estado tiene que promulgar una Constitución que establezca normas generales y abstractas que garanticen la libertad e igualdad de todos los hombres en términos legales. Las normas constitucionales deben estar en consonancia con las normas morales descubiertas por la razón autolegisladora. Esta relación entre normas morales (que ordenan el comportamiento interno) y jurídicas (que ordenan el comportamiento externo) sólo tiene sentido si están orientadas por el mismo principio moral; mismo que Kant llama el *imperativo categórico*”. (Rodríguez Zepeda, 2001) Entonces de acuerdo con la filosofía Kantiana, “si un Estado sólo puede ser la unión de

hombres libres bajo las normas jurídicas, se está ya ante el elemento esencial del Estado de derecho la *juridización* de la política”. (Rosales Esser, 2012)

Cuando la política es regida por normas jurídicas, generales y abstractas, se tiene como consecuencia la protección de los derechos individuales por medio de un poder político coactivo y la actuación del gobierno limitada por los derechos ciudadanos, por lo tanto, la figura máxima que garantiza esos derechos es la Constitución, concebida como norma suprema y fundamental de un Estado. En este sentido, la característica fundamental del Estado de derecho es su entera sumisión a las normas jurídicas. Solo así los derechos de las personas están garantizados y la sociedad puede marchar confiada y libre bajo el imperio de la ley. Así también, se señalan como elementos del Estado de derecho los siguientes:

- “Una Constitución escrita como ley fundamental del orden jurídico, que garantice determinados derechos básicos para los individuos”. (Cfr. Madrid Hurtado, 2004)
- “La integración democrática de los órganos superiores del Estado, mediante el voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. Esta norma se aplica a los órganos ejecutivos y legislativos y, en forma indirecta, por lo general el Poder Judicial.
- El principio de legalidad respecto a todos los actos de autoridad; esto es, que la actuación del poder constituido debe estar ajustada al derecho.
- La separación distribución de las principales funciones del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) en órganos diversos.
- La existencia de tribunales independientes respecto de otro poder legal o fáctico”. (Cfr. Cárdenas García, 1996)

Además de los elementos señalados con antelación la teoría y la práctica constitución de los últimos tres siglos han ido elaborando y perfeccionando las instituciones y los principios que hoy asociamos con el concepto de Estado de Derecho, entre los que destacan:

- “Los derechos fundamentales
- La división de poderes
- La seguridad jurídica”. (Díaz, 1981)

De esta forma, las constituciones no originan al Estado de derecho, sino que son más bien su expresión y plasmación codificada. La legalidad a la que sus principios dan lugar es una legalidad que ha sido aceptada como valor compartido de la ciudadanía y cuyos principios previenen a las luchas, acuerdos y equilibrios resultantes de la interacción de los sujetos políticos.

Es menester aclarar que los principios y postulados clásicos del Estado de Derecho han sufrido profundas modificaciones; mismas que se dieron después de dos guerras mundiales y de las atrocidades de las dictaduras en diversos países. No obstante, las tensiones y contradicciones que estos cambios han generado, las instituciones y los principios del Estado de derecho son patrimonio irrenunciable de nuestra civilización.

Ahora bien, el concepto y elementos que se vinculan a la comprobación del Estado de derecho va más allá de una verificación de la existencia en la ley de elementos considerados esenciales para la democracia, como la división de poderes o la enunciación de los derechos fundamentales.

La comprobación constata la vigencia efectiva de los mismos frente al ciudadano, e institucionalmente verifica el funcionamiento de las instituciones, en especial la capacidad de respuesta, ante circunstancia de crisis, desconocimiento o rompimiento del Estado de derecho. Es lógico que así sea, porque sus contornos, “son producto de una larga evolución, impulsada por fuerzas – reclamos o reivindicaciones - que fueron manifestándose al interior del Estado y paulatinamente se fueron transformando en reconocimiento de derechos esenciales en el Estado moderno”. (Branda, 2012) Entonces:

“No todo Estado es un Estado de Derecho. Por supuesto que todo Estado genera, crea, un Derecho, es decir, produce normas jurídicas; y que, en mayor o menor medida, las utiliza, las aplica y se sirve de ellas para organizar y hacer funcionar al grupo social, así como para resolver conflictos concretos surgidos dentro de él. Difícilmente cabría imaginar hoy (y quizás en todo tiempo) un Estado sin Derecho, sin leyes, sin jueces, sin algo parecido a un sistema de legalidad, aunque los márgenes de arbitrariedad hayan tenido siempre una u otra efectiva, y en todo caso, negativa presencia. Pero, a pesar de ello, de esa constante, no todo Estado merece ser reconocido con este, sin duda, prestigioso rótulo calificativo y

legitimador que es –además de descriptivo- el Estado de Derecho: un Estado con Derecho (todos o casitodos) no es, sin más, un Estado de Derecho (sólo algunos)”. (Díaz, 1981)

De esta manera la corrupción está socavando las bases del Estado de Derecho; ya que este problema genera incertidumbre respecto a la correcta administración del Estado y la aplicación de las leyes; -se aclara que esta situación no es exclusiva de México-; por esto se le reconoce como un flagelo de la sociedad en general.

1.2.- Concepto y características de legalidad

Todo sistema político aspira a limitar mediante normas el uso arbitrario del poder que ostentan las autoridades; para garantizar seguridad a las personas que están subordinadas ante el Estado. En este sentido, de manera general se entiende por legalidad que todo acto que emane de los poderes públicos debe sujetarse a la ley o de lo contrario será susceptible de invalidez. Así, la ley “es una de las instituciones centrales no ya de nuestro derecho público sino de nuestra forma de organización social”. (Santamaría Pastor, 1988) Dicha definición considera a la ley como elemento fundamental de la sociedad; pues determina la manera en que ésta se va a regular.

También se concibe a la ley como una “norma de derecho dictada, promulgada, y sancionada por la autoridad, aun sin el consentimiento de los individuos y que tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común”. (Guanajuato, 2015) Esta definición hace referencia a que las leyes para nacer a la vida jurídica deben emanar de un proceso legislativo; además de referir la finalidad de su creación; la cual consiste en dos aspectos relevantes: encauzar la conducta externa y el bien común.

Otra noción sobre ley la define como “una norma de derecho directamente formulada por la autoridad social, gracias a un organismo apropiado: el Poder Legislativo”. (Guandique, 2015) Si bien esta definición hace énfasis en que las leyes provienen de un organismo especializado; omite cual es la causa final de su creación. Por lo tanto, se considera a la ley como una norma de derecho dotada de potestad pública; cuya causa principal es el bien común. En este orden de ideas las leyes cuentan con las siguientes características:

- “General
- Impersonal

- Abstracta y obligatoria”. (Guanajuato, 2015)

Ahora por lo que se refiere a la legalidad; ésta tiene una dimensión binomial jurídico-política. Desde la perspectiva de la Ciencia Política “la legalidad es un requisito y un atributo del poder que presume límites al ejercicio del mismo. El poder es legal y actúa legalmente en tanto se encuentre constituido de acuerdo con un determinado conjunto de normas y se ejerza con apego a un conjunto de reglas establecidas previamente”. (Wences, 2014) En otras palabras, el punto de vista político de la legalidad se relaciona estrechamente a la legitimidad con que deben contarlas autoridades y la forma en cómo deben ejercer ese poder.

Por otra parte, desde la visión jurídica la legalidad “alude a la adecuación de los actos de autoridad a un conjunto de disposiciones legales establecidas en un lugar y tiempo determinado”; es decir, existe un vínculo entre derecho y poder político; por tanto, las autoridades deben adecuar sus actuaciones a la norma jurídica. Entonces se concluye que legalidad es el fundamento legal –fundado y motivado en el derecho en vigor-, de todo acto de la autoridad.

Se puntualiza que, en su acepción más moderna generalizada, el concepto de legalidad se traduce en concepciones más amplias como Imperio de la ley; *-rule of law* en la expresión inglesa, *rechtsstaat* en la tradición alemana, Estado de Derecho en la traslación más comúnmente usada entre los juristas. También es aludido frecuentemente cuando se hace referencia a nociones valorativas como seguridad jurídica o la certeza de derecho; o cuando se quiere mencionar alguna de las facetas o rasgos como el principio de legalidad, el control del poder por normas jurídicas e incluso un sentido muy específico la idea misma de constitucionalismo-; (Cfr. Laporta, 2015) cuyas características las cuales dicho sea de paso garantizan su existencia son las siguientes:

“Existencia de un cuerpo normativo emitido por autoridad jurídicamente reconocida;

- El cuerpo normativo debe estar integrado por normas: estables, prospectivas, generales, claras y debidamente publicadas;
- El aspecto dinámico del derecho (aplicación de normas a casos concretos) debe ser ejecutado por una institución imparcial (Tribunales previamente

establecidos), mediante procedimientos normativos accesibles para todos (equidad en el acceso a la justicia) que garanticen que toda pena se encuentre debidamente fundada y motivada en derecho”. (Salazar, 1998)

Una vez establecidos tanto la definición como las características de la legalidad o imperio de la ley; también es importante hacer mención a la cultura de la legalidad –que dicho sea de paso es distinta a la cultura política-. “Ambas nociones comparten el primer concepto, cultura, y en ese sentido son parte del mismo conjunto; pero la noción de cultura de la legalidad sólo se encuentra parcialmente englobada dentro de la noción de cultura política. Esto puede explicarse con la siguiente idea: entre la política y la legalidad existe una relación directa, pero no son universos idénticos, entre otras razones, porque el primero es más amplio que el segundo”. (Salazar Ugarte, 2006) En otras palabras tanto cultura de la legalidad como cultura política son dos universos distintos que pueden ser estudiados por separado; sin embargo comparten un elemento, el poder.

Entonces para realizar una aproximación a la noción de cultura de legalidad se establece que ésta “no solo implica la presencia de una formulación jurídica, sino que acentúa la trascendencia valorativa que esta implica. Valores relativos a la publicidad, previsibilidad, generalidad, objetividad, abstracción, distribución de funciones o poderes jurídicos, etc. suelen caracterizar las formulaciones estructurales de los sistemas jurídicos contemporáneos y pueden tener, siquiera de una forma mínima, relevancia moral”; (Wences, 2014) Por tanto, se considera como cultura de la legalidad al conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de una comunidad en particular; y su relación con los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación.

“La cultura de la legalidad democrática supone una posición crítica frente a las normas del autoritarismo y ante la cultura de la obediencia a ciegas que la acompaña. Existe una incultura de la legalidad cuando el sentido común respecto del derecho y las instituciones jurídicas en lo singular que se difunde y opera en una determinada sociedad es demasiado débil”. (Ferrajoli, 1999) Es decir, la cultura de la legalidad tiene como principales funciones; servir de criterio para evaluar el grado de respeto y apego a las normas vigentes por parte de

sus aplicadores y destinatarios; entonces se dice que existe una cultura de la legalidad cuando las normas son efectivamente observadas; además de reunir los siguientes criterios:

- **Legitimidad:** “Significa la pretensión que acompaña un orden político de ser reconocido como correcto y justo”. (Carrillo Prieto, 2015) Además, que hace “referencia a la fundamentación o justificación última del orden jurídico; así como a las condiciones y procesos de transmisión del poder legítimo”. (Tamayo y Salmorán, 2001) En este sentido, la legitimidad cuenta con una perspectiva tridimensional pues “implica una serie de consideraciones de corte axiológico o valorativo, que algunos verán concretados, sin pretender el agotamiento de la cuestión en el valor globalizador de la justicia, otros en la protección y promoción de los derechos humanos o de los derechos fundamentales, y otros tantos en el reconocimiento de ciertas normas y principios del derecho natural o en la instauración de un auténtico Estado democrático de Derecho”. (Cfr. Cortina, 1998) Entonces al hablar de las dimensiones jurídicas de legitimidad involucra el terreno de lo axiológico, en tanto que alude a la idea de justificación y ello necesariamente implica la presencia de contenidos de tipo valorativo.
- **Legitimación:** Se refiere a la “indagación de los motivos por los cuales una comunidad jurídica acepta y aprueba de hecho un orden estatal; es decir, la aceptación real en la que se funda la dominación de un orden jurídico y estatal”; (Cfr. Zippelius, 1989) por otra parte desde un punto de vista ético la legitimación “pretende dilucidar el punto de vista interno de los participantes en un sistema jurídico; intenta profundizar en el universo simbólico y cultural por el que una población sometida a un determinado orden jurídico participa de una compartida psicología social en virtud de la cual entiende justificado el orden jurídico en el que desarrolla su vida social”. En otras palabras, legitimación implica la exitosa aceptación y aprobación de la legitimidad.

En conclusión, el sistema jurídico mexicano contempla no solamente la cultura de la legalidad, sino que también el Estado de Derecho; sin embargo, pese a que existe un amplio cuerpo normativo; la sociedad no tiene conocimiento del mismo, esto lleva al

incumplimiento de la ley y genera inestabilidad tanto jurídica como política lo que va a generar con el tiempo el colapso de la vida institucional.

1.3.- Teoría trialista del mundo jurídico de Werner Goldschmit

El Derecho, es pensado como norma, como realidad social o bien como un fenómeno complejo que mezcla alguno o todos los elementos previamente mencionados; así pues, históricamente han aparecido diferentes formas de concebir el Derecho entre estas son:

- **Unidimensionalismo normológico:** Cuyo máximo representante es Hans Kelsen y desarrollada con excepcional difusión en el pensamiento jurídico del siglo XX. Dicha teoría establece que “el Derecho debe prescindir de la realidad social y de los valores, remitiéndose la primera a las disciplinas causales como la Sociología, la Historia, etc., y los segundos en principio –salvo puntos de referencia compartidos– al mero terreno de las opiniones”. (Cfr. Kelsen, 1960) Esta teoría se centra exclusivamente en el aspecto normológico. Se aclara que también se le conoce como Escuela de Viena.
- **Unidimensionalismo sociológico.** Considera al “Derecho como un hecho que logra sus manifestaciones más relevantes en el realismo... las normas son presentadas como predicciones fácticas y los valores sólo como valoraciones que la sociedad impone mediante educación o sanción”. (Cfr. Olivecrona, 1959) Dicha teoría considera únicamente a las conductas sociales y su previsibilidad; en virtud de que se difundió en los marcos anglosajones y nórdicos, se le conoce como relativismo nórdico.
- **El derecho natural.** Christian Wolff revivió una parte de la ética aristotélica, según la cual “el hombre posee una naturaleza que tiene a su fin, y este significa su bien propio, su perfección. La conquista de este fin de la naturaleza humana se logra a través de las acciones virtuosas”. (Wolff, 2015) A esta corriente se le considera como iusnaturalismo exagerado; dado que establece que la ley natural como principal motor para realizar acciones que lleven a la perfección; es decir acciones libres.

- **Bidimensionalismo.** Considera que “el Derecho constitucional es una parte de la Sociología dentro de la cual trata de determinar las leyes que rigen los fenómenos relativos a la formación, al desarrollo y al funcionamiento del Estado, considerado como centro nervioso cerebro-espinal del organismo social”. (Gabrielli, 2006)
- **Tridimensionalismo:** Se desarrolla el contenido de cada dimensión con un análisis personal, sin adherir a un positivismo que reduzca el derecho a normas, ni a un iusnaturalismo que vea al derecho como concepto abstracto de justicia. El tridimensionalismo establece que en cada sociedad existen tres elementos o factores: hecho, valor y norma. Los cuales no existen separados unos de otros; sino que coexisten en una unidad concreta precisamente está dada por estos tres elementos. Y dentro de este marco una de las corrientes más representativas es la teoría trilateralista de Werner Golschmidt.

“Goldschmidt ha construido una compleja teoría que pretende dar cuenta del fenómeno jurídico, cuya construcción intelectual denomina Mundo Jurídico. En este, encontramos a los repartos de potencia e impotencia y al orden de los repartos (dimensión sociológica), su captación lógica y neutral en una norma (dimensión nomológica) y, finalmente, la valoración de ambos desde el punto de vista de la justicia, valor superior dentro del plexo axiológico y al que debe tender todo orden jurídico (dimensión dikelógica) ... Así, para poder definir qué hechos de la vida social interesan al Derecho (dimensión sociológica), debemos recurrir al criterio valorativo. En este sentido, ingresa a la órbita del Derecho todo acto susceptible de ser valorado como justo o injusto. Luego, estos actos serán captados o no por normas (dimensión normológica) y, finalmente, valorados los actos y las normas (dimensión dikelógica) como justos o injustos a la luz de los valores”. (Ciuo Caldani, 2001)

En este sentido, la estructura del mundo jurídico se refiere al orden de conductas descritas por las normas y valoradas por la justicia -como justas e injustas-; por lo que el análisis de la teoría trilateralista se realiza desde tres dimensiones: sociológica, normativa y dikelógica.

- **Dimensión sociológica:** “El análisis trilateralista se inicia en la realidad social, y se desenvuelve básicamente a través de adjudicaciones de potencia e impotencia

provenientes de seres humanos determinables, denominadas repartos o de la naturaleza, las influencias humanas difusas o el azar, que son llamadas distribuciones. Reconocer ambos tipos de adjudicaciones es una muestra de la cabal ubicación del hombre en el universo”. (Campos, 2015) Así pues dentro de la realidad social existen dos tipos de reparto: autónomos y autoritarios. En donde los repartos autónomos son importantes porque realizan el valor cooperación, que es un valor natural pero relativo ya que depende de la justicia. Mientras que los repartos autoritarios también son importantes porque realizan el valor poder que también es un valor natural relativo. Cada conjunto de repartos supone un equilibrio entre cooperación y poder, y en principio los dos contribuyen al orden y la paz social.

- **Dimensión normológica:** La teoría trialista del mundo jurídico muestra que las normas son captaciones lógicas de la realidad de los repartos, lo cual no resta importancia a la nitidez con que deben distinguirse aquéllas respecto de los hechos que describen e integran. Ahora bien, de acuerdo con esta dimensión las normas se estructuran de la siguiente manera: “Antecedente (se refiere al sector social a reglamentar) y Consecuencia jurídica (presenta su reglamentación)”. (Campos, 2015) Además, que las normas tienen las siguientes fuentes: “Fuentes espectáculo (se dictan para aparentar, pero no para cumplirlas) así como las fuentes de propaganda (se dictan para ir persuadiendo con miras a que más adelante se cumplan)”. La exigencia de que le “reparto proyectado” llegue a ser “reparto realizado” requiere el funcionamiento de la norma a través de la siguiente metodología:
 - “Reconocimiento: implica reconocer si la norma se considera vigente, si en principio es aplicable o es desplazada por otra, etc.
 - Interpretación: trata de vincular a la norma con los hechos a través de la dilucidación de la voluntad del repartidor (lo que quiso).
 - Determinación: completa la voluntad del autor de la norma y desenvuelve la normatividad existente mediante la reglamentación y la precisión de normas y el desarrollo de principios.

- **Elaboración:** se da en los casos de carencia de normas (lagunas); ya sea porque no fue hecha (carencia histórica) o porque se la descarta (carencia axiológica, norma injusta).
- **Aplicación:** la relación entre la norma y los casos se produce endefinitiva mediante la aplicación. En ésta se realiza una doble gestión: Subsunción (encuadramiento del caso en la norma) y efectivización de la consecuencia jurídica.
- **Argumentación:** es la fundamentación de la solución dada al caso que se hace necesaria ante la complejidad del pensamiento jurídico. Es la fundamentación de la solución del caso.
- **Síntesis:** nos permite resolver casos en los cuales varias normas por separado no podrían aplicarse, pero que realizando esta tarea sistemática llegan a una adecuada solución”. (Ciuro Caldani, 2001)

De acuerdo con esta dimensión el trialismo se vale de los conceptos y las materializaciones de las normas; así como los diversos grados de fuerza de la realidad social. Además, considera que las personas deben tener la aptitud para apreciar las vinculaciones entre la institucionalidad en que las ideas tienden a imponerse a los hombres.

- **Dimensión dikelógica:** Esta considera que “los valores son entes ideales exigentes (contienen un deber ser ideal). Según Goldschmidt los valores son objetivos y naturales, mientras que para Ciuro Caldani se tratan de identidadesconstruidas. A partir del concepto de valor es posible diferenciar la: Axiología dikelógica consideración formal. Esta tiene de modo notorio un valor más generalizable para cualquier contenido de la justicia. Axiosofía dikelógica consideración material”. (Campos, 2015) “Dentro del mundo jurídico, a diferencia de la coherencia y de los restantes valores del ordenamiento normativo, los valores de mayor penetración histórica son los inherentes a la dimensión sociológica: poder, cooperación, previsibilidad, solidaridad y orden. Por otra parte, a través de la historia la justicia encuentra una excelente vía de integración en todo el complejo de valores a nuestro alcance, que culmina en el valor a su vez inherente a toda manifestación histórica: la humanidad”. (Ciuro Caldani, 2001) Es de subrayar que Goldschmidt considera a la justicia como un valor esencial dentro de la vida social.

La teoría trialista propone el estudio del mundo jurídico mediante el análisis de los tres grandes elementos que lo integran (conductas, normas y valores). Es decir, el mundo resulta identificable, en definitiva, por las posibilidades de realizar la justicia en la realidad social y en las normas. Las conductas son comportamientos humanos, las normas son descripciones y captaciones lógicas de las conductas, y el valor justicia se realiza en el mundo jurídico a través de los hombres, lo cual permite valorar las conductas y las normas. Ahora bien, con respecto al tema objeto de investigación, la teoría trialista ayuda a comprender que para evitar el colapso de la vida institucional es necesario erradicar la conducta corrupta; si bien mediante leyes se sancionan los actos corruptos; también es indispensable fortalecer en la sociedad los valores concretamente honestidad, responsabilidad y justicia como acciones preventivas.

1.4.- Pensamiento de Miguel Reale

El tratadista Miguel Reale propone el tridimensionalismo jurídico como una perspectiva para analizar la vida social; por lo que el Derecho se determina mediante tres aspectos: El hecho, el valor y la norma. Mismos que representan una correlación permanente y progresiva; cabe destacar que coloca mayor énfasis en la norma jurídica, aunque uno de sus puntos más importantes es la integración del hecho en valor, de lo que surge las normas. Es necesario subrayar que:

“La concepción del Derecho en Miguel Reale es, a nuestro juicio, una expresión clara de su ontognoseología, puesto que, con esta nueva perspectiva filosófica, nuestro pensador se propone una nueva visión de la relación entre sujeto y objeto a partir de la cual se fundamente una visión integral del Derecho. En efecto, así como la ontognoseología asume algunas de las tesis de Kant, Husserl y Heidegger y las reinterpreta para evitar caer en el idealismo, de la misma manera con su visión de la teoría jurídica, se propone completar la perspectiva parcial del formalismo jurídico que reduce el Derecho a la norma con la incorporación de la consideración del hecho jurídico y de los valores”. (Ramos, 2011)

Aunque Reale pone más importancia a la dimensión normativa frente a la sociológica-existencial y a la axiológica, considera a la conducta primordial, como fuente creadora, los actos humanos encuentran su soporte objetivado como conducta. En este sentido se analiza la cuestión jurídica a partir de diferentes niveles:

“La palabra Derecho puede ser apreciada por abstracción en un triple sentido, según tres perspectivas dominantes:

1. El Derecho como el valor de lo justo, estudiado por la Filosofía del Derecho en la parte denominada Deontología Jurídica, o en el plano empírico y pragmático, por la Política del Derecho;
2. El Derecho como norma ordenadora de la conducta, objeto de la ciencia del Derecho o Jurisprudencia, y de la Filosofía del Derecho en el plano epistemológico;
3. El Derecho como hecho social e histórico, objeto de la historia de la Sociología y de la Etnología del Derecho, y de la Filosofía del Derecho en la parte de la Culturología Jurídica”. (Reale, 2002)

Entonces se puede afirmar que el Derecho posee una naturaleza esencialmente triádica; en la cual esencialmente se le asume como una realidad de estructura esencialmente tridimensional misma que facilita la comprensión de las instituciones jurídicas, mostrándolas en su interacción con la conducta subjetiva, el valor y la norma.

“Naturalmente, a estos tres elementos, hay que agregarles la acción de la autoridad que es la que finalmente convierte a la conjunción de estos tres elementos en una norma, a la que atribuye capacidad para sancionar. Este poder legislativo no es de carácter absoluto, sino que también se halla sujeto, en cierta forma, al conjunto de valores y la cultura que rigen en la sociedad a la cual proveen de leyes. De allí la importancia, para Reale, del ámbito cultural en el Derecho. La consideración de este aspecto adquiere aún mayor relevancia si tenemos en cuenta las modificaciones que, de forma natural, debe asumir un cuerpo normativo con el paso del tiempo y la introducción de nuevos valores con los cambios culturales. El proceso de generación y cambio de las normas es una muestra también del dinamismo con el cual el tridimensionalismo concibe al Derecho”. (Ramos, 2011)

Entonces, se hace referencia a una correlación existente entre sujeto y objeto, siendo dicha relación de complementariedad, tanto en el plano teórico como en el de la praxis, en virtud de que el “Derecho comprende no sólo el nivel especulativo-teórico, sino también la dimensión práctica en la vida cotidiana; se trata de una perspectiva unitaria del fenómeno jurídico y no una reducción intelectualista”. (Reale, 2002)

Así las cosas, el Derecho tiene como principal función regular la conducta externa del hombre en sociedad para encaminarla hacia el bien común; por lo que esta ciencia cuenta con tres aspectos básicos interrelacionados: normativo – ordenamiento jurídico-, fáctico –acciones realizadas en la vida social y axiológica –valor de realización de la justicia-.

“Los valores que el Derecho debe custodiar no son los del individuo particular, sino los de la sociedad, los que hacen posible el bien común en una sociedad. Por esa razón, la justicia no puede ser considerada como una teoría abstracta sin referencia al contexto social. La justicia no es una idea universal ni un conjunto de leyes formales sin referencia a los hombres, a su cultura y a la experiencia. El Derecho precisa de esta relación, pues es lo que hace posible la subsistencia de una sociedad regulando la convivencia. De allí que también la ley requiera de una fuerza que haga posible la instauración de este orden social: la función coactiva del poder... En síntesis, en la conformación de la norma jurídica intervienen tres elementos:

1. Un conjunto de valores y fines que se trata de preservar y establecer como guías de la conducta en la construcción de una sociedad en paz;
2. Un conjunto de hechos vinculados entre sí que influyen en la acción de cada individuo;
3. Un cuerpo de normas establecidas por el legislador para regir una sociedad determinada”. (Ramos, 2011)

Por otra parte, se toma en consideración la toma de conciencia de las implicaciones que tienen las decisiones que los individuos toman con respecto a los valores “El Derecho y la Sociedad, enseña, no pueden pensarse sino en referencia a los valores, a los verdaderos valores, a partir de los cuales se puede explicar el sentido de las acciones humanas. Los valores, por lo tanto, se convierten en el primer fundamento. Sin embargo, los valores no son entidades que existan en sí mismas, sino que, como apreciaciones del hombre sobre los bienes, se convierten en realidad en la medida en que el individuo y las sociedades enteras los reconocen y eligen como tales... la persona es el valor fuente, no sólo porque sea el origen de la axiología, sino porque es, sin lugar a duda, lo más valioso que se pueda encontrar entre los entes existentes en este mundo.” (Reale, 2002)

Por tanto, se establece que las normas reflejan los valores de una sociedad; así como la cultura en la cual se desenvuelve; en este sentido México cuenta con un cuerpo normativo bastante amplio; el problema radica que tantas autoridades como población hacen caso omiso de las mismas cuando comenten alguna conducta corruptiva. Entonces se hace evidente que es necesario fortalecer el aspecto axiológico en las personas.

1.5.- Concepto de cultura política

Todas las naciones tienen una forma de representarse y proyectarse al mundo; distinguiéndose unas de otras, al respecto es necesario comenzar el análisis del término cultura política, mediante el estudio por separado de las acepciones que componen dicha definición, se parte de que la palabra cultura es, "de reciente incorporación en nuestra lengua con el significado actual: no hace más de 300 años que la cultura se separa completamente de su vinculación a la idea de cultivar la tierra y adquiere el significado abstracto (cultivar el espíritu) con el que se conocería a posterior". (Prieto de Pedro, 2006)

Así las cosas, las personas emplean la palabra cultura para referirse "al conjunto de conocimientos científicos, literarios y artísticos adquiridos"; (LAROUSEE., 2000) es decir solamente toman en consideración todo lo elaborado por el hombre, lo que si bien es cierto define, pero de una manera superficial a la cultura. También se concibe a la cultura como "la forma de vida de las personas sus relaciones interpersonales, así como sus actitudes"; (Cfr. Storey, 2000) a partir de esta definición se entiende que la forma de vida comprende valores, costumbres y tradiciones de una persona; las relaciones interpersonales; son los vínculos que establecen los individuos de un grupo social determinado.

Entonces cultura es el conjunto de valores, costumbres, tradiciones, ideologías y relaciones sociales que van a distinguir a una sociedad de otra. Además, que la cultura "ofrece el contexto, los valores, la subjetividad, las actitudes y las aptitudes sobre las que los procesos de desarrollo han de tener lugar"; (Maraña, 2000) así la cultura y sociedad van de la mano por esta razón ambas son dinámicas, de ahí que evolucionen para transformar a la sociedad. Ahora bien, para el caso de México se ha establecido que:

"El conjunto de formas y expresiones pasaría inevitablemente por la contradicción y la informalidad como signos fundacionales de nuestras prácticas culturales...el lugar común del mexicano es denostar otras culturas, especialmente la de nuestros vecinos del norte,

enfundados en la bandera de los mayas o los aztecas... De la conquista a la modernidad, la historia de nuestra identidad cultural se teje en lo mimético: ocultar para sobrevivir, instrumentalizar lo poco que sabemos para atenuar lo poco que somos... la informalidad, ese otro distintivo de la cultura nacional, tiene su ejemplo glorioso en el uso de la goma de mascar, como la herramienta suprema para solucionar problemas cotidianos... nos ufamamos de nuestro “ingenio” para apagar incendios con coca cola; arreglar la antena del televisor con un gancho; reparar con esos procedimientos casi cualquier cosa, en una acción que Marcel Duchamp debió documentar antes de marcar el antes y después del arte moderno. Sin embargo, fue fácil dar el salto del ingenio a la trampa, al embuste y al chanchullo (sic) como prácticas sociales aceptadas... ser un socarrón que se cuele en la fila o buscar a toda costa sacar ventaja del otro, parecen ser trofeos derivados de la informalidad: “¿pa’ qué? (sic), si así se puede”. Las reglas atentan contra la figura del genio, también los manuales, el mantenimiento. El último peldaño de la informalidad se verifica en formas más graves: corrupción, evasión fiscal, desprecio por los bienes públicos y a veces también por los privados”. (Lozano, 2009)

La descripción de la cultura que actualmente impera en México es tan cruel como cierta; ya que la mayoría de los mexicanos han asumido la corrupción y la trampa como un estilo de vida, mismo que se rechaza y tolera al mismo tiempo; lo cual hace que dicho fenómeno sea difícil de combatir.

Toda sociedad así como posee una cultura que la caracteriza; también realiza una actividad social a la que se le denomina política; la cual en todos los idiomas con ascendencia latina: francés, alemán, italiano, portugués y el castellano, se diferencian tres significados de la palabra política:

- “La Política, concebida como el ámbito de gobierno y de la sociedad humana (“Polity” en inglés);
- La Política, entendida como la actividad de organización y lucha por el control del poder (“Politics”, en inglés);
- y La Política, pensada como propósito y acción de un gobierno, expresada en políticas (públicas) y programas gubernamentales (“Policy”, en inglés)”. (Salazar Vargas, 2015)

Si bien dichas connotaciones son distintas, cuentan con un elemento en común; denotan relaciones de poder que se establecen en un Estado; mismas que deben llevarse a cabo mediante el respeto al cuerpo normativo que rige a una sociedad. En este sentido se puede encontrar en el sistema político mexicano las siguientes características:

- **“Democracia:** Garantizada por la participación libre de los ciudadanos en la integración de la voluntad general y por la garantía de sus derechos ante el poder.
- **Burocracia:** Denotada por la actividad extrajurídica de los órganos del poder”.
(Valades, 2015)

Entonces la política se refiere a la organización del poder que tiene por objetivo adoptar decisiones con proyección social, es decir, la correcta distribución de los bienes de un Estado; mediante la actividad extrajurídica de los órganos del poder; mismos que deben respetar y garantizar la participación libre de los ciudadanos, así como la seguridad jurídica que tiene la población frente al poder.

Una vez establecidos los conceptos tanto de cultura como de política es menester definir a la visualización que tiene la sociedad respecto del poder, en otras palabras; cultura política, ya que a partir de su estudio se podrá comprender de qué forma la población percibe su entorno político y cómo es que las creencias, imágenes y percepciones de este influyen tanto para la construcción como el mantenimiento de las instituciones políticas.

“La noción de cultura política tiene sus orígenes en Platón –hacia derivar las características estructurales y el funcionamiento de los sistemas políticos de valores, actitudes y experiencias que provienen de la socialización y Aristóteles –destacó la importancia de las variables de cultura política, sino que trató de relacionarlas con determinadas variables estructurales y de estratificación social- y continúa a lo largo de la historia del pensamiento político en autores clásicos como Montesquieu, Rousseau y Tocqueville –también destacaron en sus obras la importancia de variables político-culturales y valores morales y religiosos para explicar procesos e instituciones políticas-. El proceso de la ilustración avanzó dejando de lado los esquemas culturales, de manera que el momento de surgimiento de la moderna investigación en cultura política tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial”. (Cfr. Almond, 1999)

Aunque el estudio de la cultura política es antiguo; el concepto *per se* fue acuñado por la Ciencia Política norteamericana y la Sociología europea, gracias a los trabajos de Talcott Parsons; quien “asumía que la cultura política era el principal instrumento de cohesión social. Esta concepción entrañaba la imposibilidad de establecer cuál era el sentido de la relación entre los valores, creencias y actitudes, así como los comportamientos concretos de los individuos”, (MORÁN, 1997) Max Weber, cuyo principal aporte fue introducir el concepto a la Sociología Política y Jürgen Habermas por su parte “entendía a la cultura política desde una perspectiva más estructural e histórica. No hablaba concretamente de cultura política, sino de esfera pública con la que identificaba al espacio social en el que podía desarrollarse una opinión pública democrática; esta esfera pública estaba vinculada al mercado y al Estado, marcando el fin de lo privado de la sociedad civil y el comienzo de lo público del Estado”. (Cfr. Somers, Número 76/78) Fue en la segunda mitad de la década de los noventa que se replanteó el concepto de cultura política; dicho cambio en esta noción se realizó para explicar la estabilidad política; es de resaltar que la nueva cultura política cuenta con los siguientes elementos clave:

- “Los issues sociales y económico-fiscales están distinguidos explícitamente. No existe una superestructura ideológica que marque las diferencias de las posiciones mantenidas respecto a los issues sociales.
- Los issues sociales han adquirido una mayor importancia frente a los issues económicos y fiscales
- Hay un crecimiento del individualismo social y del mercado
- Se produce un cuestionamiento del Estado de bienestar
- Aparece un incremento de los issues políticos y una amplia participación ciudadana a la vez que se produce una caída de las organizaciones jerárquicas”. (Clark Terry, 1998)

En este sentido, la cultura política representa al sistema político internalizado, es decir, las creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones de una sociedad respecto de los ejes (relaciones de poder y autoridad) sobre los cuales gira alrededor la vida política; el cual dicho sea de paso se analiza desde tres perspectivas que a saber son:

- **Estructuralista:** Esta perspectiva hace referencia a las reacciones de la gente ante la política, busca las diferencias entre lo que se espera y el consenso que existe en determinados aspectos políticos. Dichas “reacciones sobre la cultura y la política se hacen a través de representaciones colectivas que a su vez provienen del lugar que una u otra persona ocupa dentro de la estructura social. Los intereses políticos no pueden ser analizados desde la perspectiva económica o racional; sino que han de estar conectados a las relaciones que establecen los individuos con sus grupos de referencia y que, a través de su participación en política, van creando sus propias preferencias y opiniones”; (Welch, 1993) para el caso mexicano se puede apreciar que existe una brecha entre la sociedad y las autoridades; ya que la población –pese a que fomenta la corrupción-tiene desconfianza hacia las acciones de las autoridades.
- **Funcionalista:** Que entiende a la cultura política como “el conjunto de interconexiones entre las preferencias, los intereses y las concepciones de las necesidades y los recursos; así como la contribución de cada uno a la hora de perpetuar un estilo de vida como una parte del contexto político de la sociedad”, de acuerdo a esta perspectiva sociedad como gobierno tienen el mismo grado de responsabilidad en el problema de corrupción y por lo tanto autoridades y población deben colaborar para el combate de la misma.
- **Teoría sistémica:** Según esta teoría “la cultura política se encuentra fuera del entorno político o del centro del comportamiento y de la actividad. Las normas culturales transmitidas a través de generaciones regulan las demandas de los ciudadanos, lo que se espera de ellos como ciudadanos en cooperación con otros; así como lo que es aceptable en una sociedad. Las normas culturales guían a los miembros del sistema, proporcionan las reglas de juego político y ayudan a regular el número contenido de las demandas planteadas al sistema”: (Easton, 1965) así las cosas, en México se ha arraigado la cultura de la corrupción al considerarla como un estilo de vida que puede ayudar a sobre salir –situación que no debe permitirse-; y como consecuencia se tiene el freno en el desarrollo de la nación, así como el colapso de la vida institucional.

CAPITULO II.- Generalidades de la Corrupción

El devenir histórico de la humanidad ha sido acompañado por el fenómeno de la corrupción; que es tan complejo y delicado por la cantidad de facetas y aspectos que presenta, aunado a los daños que este problema produce en la sociedad, así como sus instituciones. Por ello el gobierno ha implementado diversas políticas de combate para erradicar las conductas corruptas.

2.1.- Concepto y características de la corrupción

El vocablo corrupción proviene del latinismo *corruptio-corrompere*, que significa romper algo entre dos, “destruir conjuntamente su identidad; en sus orígenes se necesitaba de dos el servidor público y el ciudadano”. (González Llaca, 2005) La acepción latina denota una separación en este sentido será entre la sociedad y el Estado, por otra parte, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; señala que corromper significa: “Alterar y trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder, depravar, dañar, podrir, sobornar o cohechar al juez o cualquier persona, con dádivas o de otra manera; pervertir o seducir a una mujer; estragar, viciar, degradar las costumbres, el habla, la literatura, incomodar, fastidiar, irritar”. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 2014) Este concepto por su extensión resulta más explícito ya que abarca todas las aristas que este tema puede abordar, sin embargo, para los fines del trabajo de investigación, únicamente se tomará en consideración la corrupción desde un punto de vista institucional.

En este sentido, desde un punto de vista doctrinal se define a la corrupción como “la perversión en que incurre un funcionario público o cualquiera otra persona responsable del manejo de fondos o de bienes de otros tolerando actos

fraudulentos de sus subordinados y participando él mismo en las ganancias por esa conducta ilícita”. (Diccionario de juristas., 2000) Si bien este concepto hace alusión al abuso de poder como una forma de corrupción, también lo es que, en la mayoría de las veces es la misma población quien la propicia.

Por otra parte, también se entiende por corrupción a la “acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado que usa y abusa de su poder para favorecer los intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora”. (Rivera, 2012)

Esta definición considera la acción u omisión como un desencadenante de la corrupción; además agrega que este problema daña no solo al interés general, sino que también las instituciones en las que se laboran.

También se define a la corrupción como “la utilización de un cargo, poder o de recursos públicos para beneficios personales, la cual no sólo se limita a las transacciones de dinero, pues en determinado caso ésta es el precio que se paga a los individuos por participar en decisiones contrarias al interés general y a las que fueran sus propias convicciones”. (Vizcaíno Zamora, 2011) Esta acepción al tiempo de hacer referencia al abuso de poder que se puede presentar también menciona las consecuencias relacionadas con la sociedad en general y por lo tanto los costos que puede generar la corrupción.

Otra forma de entender el fenómeno de la corrupción “es considerarlo tanto como un recurso como un proceder. En cuanto a la primera visión, la corrupción es referida como un recurso expeditivo, vale decir, la corrupción se utiliza para acelerar los procesos y, por tanto, el corrupto es un experto en atajos. Esta característica racional por excelencia sustrae al corrupto del orden de la inadvertencia, siendo jamás inocente, pues siempre sabe lo que hace, está sujeto a la vigilia cognitiva, al darse cuenta. Desde la segunda perspectiva, la corrupción es un proceder, un modo de hacer para obtener beneficios. Este proceder tiene una característica sustancial, que es la desviación respecto de una cierta normatividad, o sea, la obtención del beneficio se lleva a cabo, al margen de la conducta normal. La desviación puede hacerse respecto a una norma jurídica o normas éticas”. (Cfr. Silva, 1995) Esta definición incluye dos formas de generar la corrupción, es decir, a partir de quien detenta el poder y también que esta se puede originar a partir de las personas que buscan atajos para obtener un beneficio particular.

Por último “la corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor. La corrupción implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo relevante”. (Garzón Valdés, 2007) Esta definición contempla a la corrupción como un delito en contra del sistema normativo, así también es importante subrayar que indican que en este fenómeno está implicado un elemento al que se le va a denominar decisor.

Al considerar los anteriores conceptos sobre corrupción, se le puede definir como el comportamiento participativo; en el que alguna de las partes busca influenciar las decisiones de otra; para obtener un beneficio particular; este problema se clasifica de la siguiente manera:

“Corrupción oficial: Se refiere a la del funcionario que se enriquece por recibir dinero por aplicar o no una ley en el servicio a particulares que pagan; uso de información privilegiada acerca de leyes; inversiones para su propia inversión o la de los amigos o compadres; pero, además, el funcionario que adopta decisiones corruptas en su beneficio y no en el colectivo, decide en función de su interés y carrera política hacia el poder, desvía fondos de la comunidad hacia su interés.

Corrupción privada: Se entiende por esta a la evasión fiscal no hay ingresos, pero sí mayores gastos; los mercados financieros y de valores están llenos de actos ilícitos y corruptos; el manejo bancario ha cometido inmensos actos corruptos que haya afectado gravemente a la sociedad; transgredir las claves electrónicas y accesos a sistemas cerrados, destruir bancos de datos, diseminar virus, manejar teclados dolosamente.

Corrupción de la sociedad civil: En esta se encuentran el burócrata que no trabaja, el maestro que no da clases, el investigador que no investiga, el alumno que obtiene calificación sin haber estudiado, el automovilista que da mordida, el gerente de compras que recibe dinero del proveedor para preferirlo frente a otros, la ideología aceptada de hoy es la transa y la componenda, etcétera”. (Montaner, 2005)

Así también la corrupción posee niveles mediante los cuales se puede percibir el avance de este problema en una sociedad y el daño que causa a las instituciones gubernamentales; dichos niveles son:

- **“Primer nivel:** Soborno
- **Segundo nivel:** Ingreso de un servidor público a la nómina de algún grupo delictivo
- **Tercer nivel:** Infiltración por parte de miembros del crimen organizado; en las agencias gubernamentales; se puntualiza que ocupan puestos de bajo perfil.
- **Cuarto nivel:** Es la infiltración gubernamental en los estándares más altos.
- **Quinto nivel:** La infiltración política, es decir, el crimen organizado participa en campañas políticas financiando o apoyando a través de los medios de comunicación o comprando votos y corrompiendo los procesos electorales democráticos”. (González, 2007)

A partir de los niveles de la corrupción se puede concluir que ésta posee las siguientes características:

Es un acto de poder: La corrupción históricamente ha estado ligada al poder; pues la condición humana es proclive a la tentación de satisfacer el egoísmo personal y concreto.

Se puede presentar en el sector público o privado: En la burocracia representa la violación a los principios institucionales y de todo un sistema jurídico, además de atentar contra la legitimidad del gobierno; por otra parte, en la empresa, el empleado transgrede los principios funcionales de la organización y por lo tanto traiciona la confianza de sus superiores.

Interés: Al no mediar el elemento del dinero, “se realizan actos de corrupción motivados por los sentimientos de simpatía, sin el propósito claro e inmediato de obtener una ganancia”. (Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, 2009)

Interacción funcionario-usuario. Se entiende como un diálogo implícito entre quien detenta el poder y quien sondea la posibilidad de un arreglo pronto y eficaz.

Dadas las características anteriores, el fenómeno de la corrupción se puede presentar de diversas formas entre las que destacan: El soborno, la malversación de fondos, desfalco y extorsión; mismas que a continuación serán analizadas.

2.2.- Soborno

Consiste en “una recompensa irregular para influir sobre la conducta de un agente público en relación de una decisión que es gratuita o que debe ser tomada objetiva e imparcialmente, pero que en virtud de la recompensa se modifica en algún sentido”. (Carbonell M. , 2008) En otras palabras, es el ejercicio inapropiado del servicio público con la finalidad de obtener beneficios personales; es de resaltar que la principal característica del soborno es que una decisión o proceso represente un valor económico para uno de los decisores. Esta práctica cuenta con cuatro factores que afectan la probabilidad de soborno; a saber:

- “Los individuos (sobornador y sobornado)
- El acto o la decisión
- La organización en donde se realiza el soborno

- El medio ambiente o contexto en el que se encuentran la organización y los individuos”. (Castillo, 2001)

Dichos factores están tan estrechamente relacionados, que uno conlleva a otro, es decir, las personas que no detentan el poder también se consideran como agentes primarios en los sobornos, si estos son quienes ofrecen la dádiva para acelerar un trámite.

2.3.- Malversación de fondos y desfalco

- ❖ Se refiere a la “utilización de recursos públicos para los objetivos distintos a los previstos en las normas que regulan su funcionamiento; pueden ser contrataciones indebidas, utilización particular de bienes muebles e inmuebles, o prestación de servicios personales para fines personales”. (Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, 2009) Su principal característica es la extracción de recursos públicos mediante mecanismos fraudulentos. Se subraya que la malversación de fondos puede adoptar siete modalidades que ha saber son:
- ❖ “Funcionario público que sustrajere o consintiere que otro sustraiga los caudales que tenga a su cargo por razón de sus funciones.
- ❖ Funcionario que por abandono o negligencia inexcusable diere ocasión a que se efectuara por otra persona la sustracción de causales o efectos públicos.
- ❖ Funcionario que aplicare a sus propios o ajenos caudales o efectos puestos a su cargo.
- ❖ Funcionario público que diere a los caudales o efectos que administrare, una aplicación pública diferente de aquella a que estuvieron destinados.
- ❖ Funcionario público que debiendo hacer un pago como tenedor de fondos del Estado no lo hiciere.
- ❖ Funcionario público que, requerido por orden de autoridad competente, rehusare hacer entrega de una cosa puesta bajo su custodia o administración.
- ❖ Funcionario encargado por cualquier concepto, de fondos, rentas o efectos provinciales o municipales, o pertenecientes a un establecimiento de instrucción o beneficencia, y a los administradores o depositarios de caudales embargados, secuestrados o depositados por autoridad, aunque pertenezcan a particulares”. (Rodrigo, 2015)

Por lo que tanto la malversación de fondos como el desfalco implican que un funcionario público aprovechándose de su cargo sustraiga –sin intención de restituir- recursos públicos ya sea para beneficio propio o de un tercero.

2.4.- Extorsión

Consiste en “la amenaza por parte del agente público hacia un particular, de una manera lesiva sino realiza la contraprestación irregular en beneficio del agente”. (Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, 2009) Es decir, en esta práctica a diferencia de la del soborno el burócrata es quien demanda un pago al individuo para la realización de un proceso o actividad. La principal característica de la extorsión es que el decisor posee ventajas y capacidad de negociación. Para dicha definición, se toma en consideración la opinión del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito:

“La legislación mexiquense diferencia las figuras delictivas de cohecho y extorsión al establecer que el cohecho presupone, según el caso, la "solicitud" u "obtención", o bien, "ofrecimiento", "entrega" o "promesa", supuestos que contienen la naturaleza implícita de voluntad de pedir y aceptar o de ofrecer y entregar, es decir, el cohecho pretende inhibir el desviado comportamiento tanto de servidores públicos como de particulares que a través de actos de corrupción pretenden solucionar un conflicto de acuerdo al beneficio de intereses diversos al debido ejercicio de la función pública, provocándose así la consumación de actos ilícitos o la omisión de aquellas conductas que siendo lícitas y esperadas debieran realizarse. Lo anterior se corrobora aún más con la utilización en la descripción típica del cohecho de la expresión "dádiva", que por definición se vincula a la idea de otorgamiento gratuito, obsequio, regalo o prestación no obligada ni involuntaria, sino expresa o implícitamente aceptada. Es por ello que la figura del cohecho admite la posibilidad de aplicarse en sanción de las conductas tanto del que recibe o acepta, como de quien ofrece, promete o entrega, abarcando tanto a servidores públicos como a particulares y por esa razón el Código Penal para el Estado de México lo contempla en el capítulo VII del subtítulo II, denominado "Delitos contra la administración pública", que forma parte del título primero denominado "Delitos contra el Estado". Por su parte, el delito de extorsión previsto por el numeral 266 del mencionado código, sanciona a quien sin derecho

obligue a otro a hacer, tolerar o dejar de hacer algo, obteniendo un lucro para sí o para otro, el cual se encuentra ubicado en el subtítulo tercero denominado "Delitos contra la libertad y seguridad", que forma parte del título tercero, denominado "Delitos contra las personas". Por tanto, la naturaleza de cada una de las figuras aludidas es distinta, mientras en la primera se castiga la pretendida voluntad de coludirse o ejercer actos de corrupción en perjuicio del Estado y la sociedad, en la segunda se atenta contra la libertad de las personas, ya que la obtención de lucro indebido, mediante la acción de obligar a otro a hacer (concepto en el que queda captada la entrega de cosas o bienes de cualquier especie), se entiende como un acto contrario a la voluntad del pasivo, esto es, una exigencia e imposición por parte del activo". (Tribunales de Colegiados de Circuito, 2005)

Se aprecia que el elemento en común entre el soborno y la extorsión es la racionalidad con que se llevan a cabo, en beneficio de intereses particulares; "esto vale tanto para el soborno como para la extorsión, aunque hay alguna diferencia, la extorsión se diferencia del soborno por el hecho que la relación es de alguna manera más asimétrica, con mayores beneficios acumulados para el funcionario porque la sanción positiva ofrecida en un soborno representa un costo para el ciudadano mientras que la sanción negativa utilizada en el caso de la extorsión (abuso de autoridad) no constituye pérdida para el funcionario sino que puede ser utilizada nuevamente dentro de ciertos límites". (Garzón Valdés, 2007)

2.5.- Causas de la corrupción

La importancia de explicar el origen de la corrupción radica en que, para diseñar estrategias anticorrupción; es necesario entender cuáles son las principales causas que la generan. Es importante señalar que la omnipresencia de la corrupción en México no es un fenómeno reciente:

"Eric Wolf documentó la corrupción que caracterizó al México colonial... Alan Knight y Paul Vanderwood destacaron la práctica de convertir a los ladrones en policías durante los periodos que antecedieron y siguieron a la Revolución Mexicana... Morris destaca los escándalos de corrupción que caracterizaron los primeros años de industrialización del país... corrupción durante las décadas que siguieron a la Revolución, creando una cultura de la

corrupción que ha sido cuna de desconfianza y cinismo hacia los funcionarios públicos y la función pública en general”. (Morris, 1991)

Así también, es de subrayarse que la corrupción no se presenta exclusivamente en la nación mexicana, pues los países desarrollados también combaten este problema; además también se establece que el fenómeno en comento tampoco se trata de una traba a un régimen político en particular. En este sentido, el tratadista Caciagli señala las causas y condiciones que facilitan los actos de la corrupción mediante la siguiente clasificación:

- **“La intervención del Estado en la economía:** Esta intervención en la economía por parte del estado ha dado lugar a la formación de grandes empresas públicas y el fortalecimiento de instituciones de adjudicación de obras públicas y de regulación del mercado.
- **Procedimientos burocráticos:** Que retardan las decisiones
- **Descentralización política y administrativa:** La concesión de mayores recursos a los municipios que disponen así de un poder discrecional para crear cargo y realizar adjudicaciones en consonancia con políticas neoliberales”. (Cfr. Caciagli, 1996)

La clasificación de Caciagli, hace hincapié en la vida política de un Estado y como esta se ve afectada cuando quienes detentan el poder saturan el sistema con procedimientos burocráticos, los cuales en ocasiones son omitidos por medio de la corrupción; se aclara –sin que implique un justificante para la corrupción- que para la existencia de funcionarios corruptos es necesaria la presencia de ciudadanos corruptores.

En este orden de ideas, “la capacidad de corromperse es una variable que permanecería constante en el individuo, y la elección racional de la conducta corrupta sería la variable explicativa contingente en cuanto estaría asociada a las ocasiones de corromperse”. (Pizzorno, 1992) En otras palabras, es la internalización de las normas, valores o reglas de la institución; en el funcionario público; no obstante se señalan dos agentes desencadenantes de la corrupción: Causas sociales y los factores individuales; mismos que se analizarán a continuación

2.6.- Causas sociales de la corrupción

Al hablar del aspecto social se hace referencia a los elementos que constituyen el trasfondo sobre el cual fluye la vida de las personas lo cual hace de ellos una gran influencia en el individuo, dichos factores son:

- “Legalidad absurda
- Impartición de justicia viciada
- Deterioro económico
- Asimetrías sociales injuriosas” (Reflexiones sobre la Corrupción en México, 2015)

Dichos factores hacen alusión al tamaño del Estado y la eficiencia burocrática; al señalar que un “Estado grande presenta mayores oportunidades para que funcionarios desleales establezcan demoras innecesarias en los trámites, permisos, habilitaciones, expedientes, etc., y mediante la aplicación de una cierta discrecionalidad obtengan rentas -no siempre fundadas en normativas”. (Trujillo Arjona, 2002)

Por lo que se refiere a la legalidad absurda se ha señalado “que el exceso de regulaciones y autorizaciones necesarias para avanzar en trámites es causa de la corrupción política. Es un hecho descrito en casi todos los estudios sobre corrupción que la sobre regulación administrativa y la ineficiencia de los procesos burocráticos pueden llevar a los ciudadanos a pagar un soborno para acelerar u obtener aquello que los funcionarios debieran brindar de buena ley”. (Tanzi, 1998)

En tanto que para la impartición de justicia viciada; se utiliza la analogía de la captura del Estado -esta noción intenta señalar el hecho de que individuos o empresas pueden aprovechar su poder, influencias, amistades o asociaciones, para condicionar la acción de una agencia estatal mediante la instalación de personas afines en los cargos claves del organismo controlado (Cfr. Reos, 2002) -dado que “si bien es muy difícil que se intente una captura sistemática del poder judicial, en el caso de los países con baja institucionalización, los sistemas judiciales son fuertemente sensibles a la influencia política y económica de ciertos actores; ya que los mecanismos de nombramiento de jueces, fuertemente ligados a criterios de tipo partidistas, condicionan la independencia de los magistrados”. (Malem Seña, 2002)

Ahora bien, sobre el deterioro económico y las asimetrías sociales como factores determinantes de la corrupción, en el sentido de “que el tamaño y la complejidad de los proyectos de inversión suelen inclinarse en favor de las propuestas más costosas y opacas”.

Entonces, se va a entender como causa social de la corrupción, todo el contexto que rodea a los individuos y que los hace susceptibles de corromperse ya sea porque ellos detentan el poder –en el caso de la extorsión-; o bien porque quieren sortear las leyes o procesos burocráticos mediante atajos –cuando se habla del soborno o cohecho-. Se da especial atención al aspecto económico, en virtud de que, en ocasiones el argumento para justificar la corrupción se basa en los bajos salarios de los servidores públicos. (Cfr. Reos, 2002)

2.7.- Factores individuales que propician la corrupción

Los factores individuales se refieren a la racionalidad de la acción humana, al considerar los factores éticos y morales del individuo; que a su vez representa un conflicto de intereses el cual lleva implícito un estímulo para movilizar la balanza de las decisiones. Por tanto, desde un punto de vista ético se dice que “la corrupción más grave que acecha a la (Rodríguez Arana Muñoz, 1992) Administración es el ambiente de incompetencia o mediocridad de quien no es consciente del elevado valor que tiene el servicio público cualquiera sea el puesto que se ocupen en la maquinaria administrativa”.

En este sentido, al considerar que toda sociedad está regulada tanto por un cuerpo normativo como axiológico; es por esto por lo que “existen dos poderes morales básicos en los ciudadanos: la capacidad para tener y llevar a cabo una concepción particular del bien, que llama lo racional; y la capacidad de cooperación y concordar en unas reglas de justicia como imparcialidad para todos los ciudadanos, que llama lo razonable”. (Rawls, 1996) Por lo tanto, solamente se defienden intereses particulares en cada procedimiento burocrático entonces puede colapsar lentamente la vida institucional, pues existe una disolución de los vínculos de confianza y cooperación entre la sociedad y el Estado.

Cabe destacar que para que no exista la corrupción, es necesaria no solo la buena gestión de quien labora en las instituciones gubernamentales, sino también de los ciudadanos, ya que para el buen cumplimiento de la función pública hay una porción de acción de cada uno en forma individual o social. Por tal motivo se considera el principio ético universal:

“El hombre, y en general todo ser racional, existe como fin en sí mismo, no meramente como medio para el uso a discreción de esta o aquella voluntad, sino que tiene que ser considerado en todas sus acciones, tanto en las dirigidas a sí mismo como también en las dirigidas a los otros seres racionales, siempre a la vez como fin (...) Los seres racionales se denominan personas, porque su naturaleza ya los distingue como fines en sí mismos, esto es, como algo que no puede lícitamente ser usado meramente como medio, y por tanto en la misma medida restringe todo trato arbitrario, pues es un merecedor de respeto (...) El imperativo práctico será pues el que sigue: obra de tal manera que uses la humanidad tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro siempre a la vez como fin, nunca meramente como medio”. (Kant, 1996)

Si bien es cierto Kant hace alusión a la comprensión del propio yo como digno de respeto; también lo es que su principio ético universal puede ser considerado piedra angular para la interacción social y el respeto por las leyes, instituciones y procesos burocráticos. Con la finalidad de afrontar los conflictos de intereses se plantean una y otra vez, y la opción de obrar bien o mal se presenta permanentemente.

Así, mientras que las causas sociales se refieren al contexto que rodea a la persona; los factores individuales toman en consideración el cuerpo de valores con que cuenta un ser humano y por ende la jerarquía que éste les otorgue. Se subraya que “la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político y por encima la dignidad humana, no se reducen solo a las secuencias y articulaciones meramente formales, porque, recordemos el plus, en este caso éticos valorativo, las hace densas. Ese plus fundamenta y legitima el ordenamiento jurídico en que descansa, El orden constitucional formalizado requiere ajustarse a esa legitimación y fundamentación. No basta pues la articulación formal para comprender la Constitución”. (Verdu, 1998)

En este orden de ideas, se concluye que todo sistema jurídico tiene un fundamento ético, es decir, las normas jurídicas que van a regular la conducta externa del hombre en sociedad tienen un fuerte valor axiológico.

2.8.- La cultura como causa de la corrupción

La cultura política es “el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos y que tienen como objeto un fenómeno político” (Cfr. Sani, 1982); entonces

como categoría cultural la corrupción incluye a todas aquellas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal. Los corruptos buscan fomentar estas contradicciones para luego enriquecerse con ellas, pero dicho enriquecimiento también los condena en el plano moral... la corrupción implica una apropiación privada e ilegítima del valor, resulta ideológicamente incómoda ya que sustituye la producción de valor por trabajo con producción de valor por subversión del sistema normativo”; (Lomnitz, 2000) si bien se hace hincapié en la condena moral también se toma en consideración el planonormativo.

De acuerdo con el tema objeto de investigación se hará referencia a la tolerancia que presentan las personas hacia conductas corruptas ya que estas “además de generar un botín para quienes se benefician de ella y provocar el despilfarro de programas sociales legítimos, genera progresivamente conductas en las cuales se le percibe como algo tolerable y, en algunos casos, no necesariamente punible”. (Arellano Trejo, 2015) En este sentido los factores culturales que propician la corrupción son los siguientes:

- “La existencia de una amplia tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica.
- La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que la ley no cuenta para ellos fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella.
- La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.
- Para algunos casos latinoamericanos, podrían explicarse ciertas manifestaciones corruptas por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común”. (Cfr. Rowland, 1998)

La cultura de la corrupción en México, según explica Stephen D. Morris, se caracteriza por su proliferación en la vida civil, “por la glorificación cultural de la corrupción en ciertos sectores de la población, por el surgimiento de una moralidad distorsionada en la clase media, por la desviación de la responsabilidad individual y por la

difusión de la desconfianza y el cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos”. (Morris, 1991)

“Las encuestas sobre la corrupción coinciden en señalar que la ciudadanía se identifica en varios niveles como parte del problema. Así, a la pregunta del diario Reforma, *¿cuál cree que es la principal causa de la corrupción en México?*, la respuesta otorgada por el mayor número de entrevistados fue *la cultura y educación de los mexicanos* (44 por ciento), seguida por razones que no consientan ni siquiera a lamitad de los incluidos en este primer rubro: *la necesidad* (18 por ciento), *la falta de aplicación de la ley* (14 por ciento), *falta de vigilancia* (12 por ciento) y *falta de transparencia* (7 por ciento). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP), realizada por la Secretaría de Gobernación, 68 por ciento de los entrevistados coincide en que la corrupción *es de los políticos y los ciudadanos* y 22 por ciento *sólo de los políticos*. Además, ante la pregunta *¿quién cree usted que respeta menos las leyes: los gobernantes, los ciudadanos o ambos?*, 44 por ciento consideró que *ninguno las respeta*, en tanto que 30 por ciento señaló *a los gobernantes*”. (Arellano Trejo, 2015)

De acuerdo a las cifras presentadas en el párrafo anterior, se puede concluir que actualmente la sociedad mexicana presenta demasiada tolerancia hacia la corrupción e incluso se le está tomando como una ruta de salida fácil a diversos procedimientos burocráticos; además que la misma población está educando a sus descendientes de forma tal que éstos admitan los actos corruptos como un estilo de vida.

2.9.- La corrupción y el sexenio

Desde el punto de vista político y jurídico; los actos corruptos tienen un gran arraigo en la historia de México, que, si bien “la corrupción floreció en la Colonia, el movimiento de independencia (1810-1821) no logró disminuirla cuantitativamente. La Revolución de 1910 tampoco eliminó la costumbre de transgredir la ley, aunque modificó la dinámica para ejercerla y los actores que la encabezaron. La Revolución mexicana no sólo provocó una nueva lógica en la redistribución del poder y los recursos, sino también generó otra percepción sobre la corrupción” (Katz, 2000): La estructura política pos revolucionaria se asentó sobre las bases del presidencialismo (Cfr. Linz J, 1994) y el corporativismo; (Cfr.

Schmitter, 1979) dichos sistemas controlaron el ejercicio del poder político al tiempo de legitimar la utilización de la corrupción como herramienta para subir tanto en la escala social como en las instituciones políticas.

Es un hecho indiscutible que la sociedad es dinámica y como parte de su constante transformación, se presenta cada seis años –en caso del Ejecutivo Federal mexicano- un cambio en el poder; dichas transiciones políticas van acompañadas de nuevas perspectivas sobre el rumbo que ha de llevar la Nación mexicana, no obstante cada sexenio en México ha estado opacado por el problema de la corrupción; “dado que ésta adquiere características particulares: por una parte, es un fenómeno aparentemente generalizado en todos los niveles de la sociedad; y por otra parte, tiene connotaciones más profundas tanto en las formas de socialización de los ciudadanos y de sus representantes como en las estructuras históricas del Estado Mexicano”. (Nieto, 2013)

Si bien es cierto, se ocupó a la corrupción como una herramienta de gobernabilidad; también lo es que resulta difícil establecer en qué medida los líderes políticos la utilizaron como tal. “El final catastrófico del modelo de desarrollo pos revolucionario erosionó una de las bases fundamentales de la legitimidad del sistema político mexicano: la capacidad para mantener la estabilidad del sistema y de continuar con el repartimiento de recursos vía la corrupción a través de las políticas corporativas y populistas de los años anteriores ya no fue más sostenido”. (Salazar Sotelo, 1994)

Se subraya que en la década de los ochenta, la élite política mexicana estaba conformada en su mayoría por tecnócratas (Roderic, 2010); mismos que “contaban con una formación profesional de alto nivel, principalmente adquirida en universidades extranjeras de origen estadounidense, jóvenes especializados en economía y finanzas, y carentes de experiencia política”; si bien ellos, rompieron las estructuras tradicionales relacionadas a los nombramientos y asignación de funciones; también lo es que modificaron la forma de ejercer la corrupción.

“Con el cambio de políticos a tecnócratas no sólo se modificó la trayectoria y formación de actores, sino también el ejercicio de la corrupción, pero sin eliminarla. El trinomio drogas, violencia y corrupción, que marcarían las nuevas relaciones políticas de los tecnócratas, puede ejemplificarse con la serie de asesinatos que tuvieron lugar a mitad de los años

noventa: el homicidio del Cardenal, Juan Jesús Posadas Ocampo, en marzo de 1993; la muerte del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, en marzo de 1994; el asesinato del secretario general del PRI, Francisco Ruiz Massieu, en septiembre de 1994; el homicidio del juez, Pablo Uscanga, en el Distrito Federal durante el verano de 1995, y la desaparición del ex procurador general de Jalisco, Leonardo Larios Guzmán, en mayo de 1995”. (Morris, 1991)

En cada cambio de administración gubernamental se trata de revertir el efecto de la corrupción; sin embargo como se ha señalado este problema ya se ha infiltrado en las más altas esferas de la clase política, lo cual dicho sea de paso ha facilitado se desarrollen otros problemas tales como: narcotráfico, tráfico de órganos, trata de blancas, etc., en razón de que en la actualidad las personas corruptas se mueven por intereses económicos más que por los burocráticos; en este sentido la lealtad hacia un superior disminuye lo cual da paso al debilitamiento de la cohesión política, que trae como principales consecuencias:

- Aumento de la inestabilidad social
- Fractura en la estabilidad política
- Colapso de la vida institucional

2.10.- El modelo de Stephen Morris

El problema de la corrupción ha permeado en la sociedad mexicana –la cual también dicho sea de paso participa como coadyuvante en su expansión dentro de las instituciones-; lo que “ha generado un sentimiento de desconfianza por parte de la población en general hacia los policías, políticos y líderes sindicales”; además se agrega el hecho de que cada sexenio inicia con altas expectativas para guiar a la nación mexicana; sin embargo, conforme pasa el tiempo se desencadenan las divisiones de élites, la malversación de fondos; entre otros problemas que terminan por hacer más evidente el problema objeto de investigación; tal y como lo señala el tratadista Morris:

“El ciclo comienza con el primer año, en el que el nuevo gobierno se dedica a cubrir los puestos burocráticos y diseñar los nuevos programas y políticas. Hasta los años intermedios el presidente y sus altos funcionarios realizan y promueven vastos programas y reformas gubernamentales. En los dos últimos años de gobierno ya no se inician nuevos

programas, pero se destina mayores recursos a los ya establecidos; los funcionarios públicos empiezan a preocuparse por su futuro, por lo tanto, se dedican a mejorar su perspectiva política y económica, dada la posibilidad de no tener empleo para el siguiente sexenio. Los incentivos del último año han cambiado: la ausencia de seguridad en el empleo y de un sólido fondo para el retiro, aunado a una mayor tolerancia a la corrupción, llevan a los burócratas a capitalizarse mediante actos de corrupción, cómo puede ser el soborno o la malversación de fondos públicos. El incremento en el gasto gubernamental y la débil campaña anticorrupción crean un ambiente propicio para la corrupción. Al comenzar el nuevo sexenio se condena públicamente la corrupción y por tener una planta nueva de personal, los burócratas están en un proceso de aprendizaje. Además, todavía no existe la presión del final del sexenio por enriquecerse mediante prácticas corruptas. Hay un mayor control de la corrupción pues en el discurso político se está condenando a la del sexenio anterior”. (Morris, 1991)

El tratadista Stephen Morris indica que los sexenios están divididos en dos partes: La primera parte se caracteriza por la condena pública hacia los actos corruptos; así como por la elaboración e implementación de políticas públicas anticorrupción; mismas que a mitad de gestión se encuentran en su punto más álgido. La segunda etapa se observa en los últimos años de gobierno de un mandatario; en los que por presiones para cubrir las expectativas planteadas; se comienza a dejar de lado el combate a la corrupción, lo cual provoca la proliferación de esta.

CAPITULO III.- Marco Normativo para prevenir, combatir y sancionar la corrupción en México

3.1.- Instrumentos jurídicos internacionales

Dado que el fenómeno de la corrupción ha ido en aumento y ante “la evidencia de la insuficiencia de las medidas nacionales se hizo patente la necesidad de adoptar medidas internacionales de tipo multilateral obligatorias que llevaran a una armonización de los derechos internos de la materia, a una mayor cooperación internacional y al intento para ampliar la base jurídica para la extradición en caso de delitos relacionados con la corrupción”; (Rojas Amandi, 2015) la comunidad internacional ha formulado diversos

instrumentos jurídicos internacionales con la finalidad de frenar el avance de dicho fenómeno.

“Los países están sujetos a normas y políticas de carácter internacional que tienen el propósito de prevenir, frenar o controlar la corrupción. Éstas están enfocadas principalmente en el sector gubernamental. Un amplio conjunto de convenciones, tratados, acuerdos y estándares dictados a través de organismos internacionales, proporcionan un marco de referencia que los gobiernos deben observar para minimizar la corrupción entre sus funcionarios y para que sus instituciones funcionen en forma más transparente. Estas normas y políticas internacionales abordan las medidas que los gobiernos deben dictar, la naturaleza y competencia de instituciones relacionadas con la prevención y persecución de la corrupción, regulaciones para resolver conflictos de interés que enfrentan los funcionarios públicos, transparencia de los presupuestos y compras gubernamentales y control del lavado de dinero y activos, entre otros aspectos”. (López, 2003)

Es de subrayar que dichos tratados internacionales signados y ratificados por el Estado mexicano, crean como obligación para el Estado de garantizar el combate a la corrupción, con una doble finalidad; ya que por una parte se detiene el flagelo que tanto lacera a la sociedad y a la vida institucional; mientras que proyecta a la comunidad internacional la correcta aplicación tanto de las leyes internacionales como nacionales.

3.2.- Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción, fue el resultado de lo dispuesto en la Cumbre de Miami, (Cfr. Cumbre de las Américas, 2015) la cual señalaba que “la democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida de manera integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas”. (Primera Cumbre de las Américas, 2015) Si bien es cierto se reconocía que las conductas corruptas laceran la vida institucional; también lo es que a inicios de la década de 90, las naciones aún no llegaban a un acuerdo para promover iniciativas de combate a la corrupción.

“En el sistema interamericano, los primeros precedentes en lo que se refiere al tema de la corrupción se remontan a 1992. Ese año, el Comité Jurídico Interamericano, a iniciativa de su miembro doctor Jorge Reinaldo Vanossi, incluyó el tema *Primera aproximación al*

enfoque jurídico de la corrupción en las Américas tema que comenzó a discutir en 1994. También, e otro contexto, ese año de 1992 en la Asamblea General celebrada en Bahamas se adoptó la resolución 1559 (XXII-92), en la que se establece que *las prácticas corruptas en el comercio internacional... pueden frustrar el proceso de desarrollo integral, generando el desvío de recursos necesarios para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los pueblos*". (Vargas Carreño, 19)

En la ciudad de Caracas Venezuela se celebró del 27 al 29 de marzo de 1996, la Conferencia Especializada para adoptar la Convención Interamericana contra la Corrupción; acogida el 29 de marzo de 1996; ratificada por México el 2 de junio de 1997, por lo cual entró en vigor en la nación mexicana el 2 de julio del mismo año. Se subraya que el instrumento jurídico internacional en comento consta de 28 artículos, además de un Preámbulo.

Así las cosas, en el contenido de la Convención se expresa que “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos; considerando que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”; (Convención Interamericana contra la Corrupción., 2015) es por esto que se considera a dicho tratado internacional como el primer tratado en la historia, destinado a combatir el fenómeno de la corrupción; así como el precedente para signar en la posteridad otras normas de carácter internacional, en virtud que se reconoce la importancia de mantener la legitimidad de la vida institucional –la cual dicho sea de paso se ha visto afectada por las conductas corruptas- por lo tanto reconoce que “el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social”. Así también, la Convención dispone como principales objetivos los siguientes:

Acciones internas. Ya que se establece que es indispensable promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; dentro de un Estado.

Acciones de carácter internacional. En virtud de que sugiere promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte con el propósito de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

Por lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de la Convención, México como Estado Parte, convino considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de su propio sistema institucional; destinado a crear, mantener y fortalecer:

1. “Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.
2. Establecer también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
4. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.
5. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
6. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”. (Convención Interamericana contra la Corrupción., 2015)

La Convención, desde un punto de vista estrictamente jurídico es un instrumento útil ya que señala con precisión; las conductas que han de ser consideradas como corruptas:

- “Aceptación de sobornos
- Ofrecimiento de sobornos
- Incumplimiento de obligaciones
- Desvío de bienes públicos

- Soborno trasnacional
- Enriquecimiento ilícito”.

Además también señala que no solamente se debe considerar como responsables de conductas corruptas a los autores directos sino que también a los coautores, a los instigadores o incitadores, a los cómplices y a los encubridores; en este sentido, la Organización de Estados Americanos, determinó la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de la corrupción; así como la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.

Por lo tanto, en junio de 1997 la Organización de Estados Americanos aprobó la creación del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción; (Cfr, Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, 2015) en el cual se sugiere para abatir las conductas corruptas el desarrollo de acciones en el ámbito jurídico, institucional, internacional y de la sociedad civil. Algunos de los aspectos más relevantes de dicho programa son los siguientes:

- “Impulsar la adopción de la Convención y realizar estudios jurídicos para su adecuación en las legislaciones nacionales, incluyendo el desarrollo de leyes modelo.
- Realizar estudios comparativos de las normas legales de los Estados miembros a fin de identificar las similitudes, diferencias y vacíos legales que pudieran existir.
- Identificar instituciones que desempeñan actividades vinculadas con el combate a la corrupción, promover el intercambio de experiencias con éstas y proveerles asistencia.
- Realizar campañas de difusión, estimular el papel de la prensa y formular programas educativos.
- Identificar organizaciones de profesionales y de la sociedad civil cuyas actividades estén relacionadas con el combate de la corrupción, para incorporar sus aportes y desarrollar programas de apoyo a éstas”. (López, 2003)

El Estado Mexicano al haber adoptado la Convención Interamericana Contra la Corrupción demostró voluntad para no tolerar el fenómeno de la corrupción dentro del sistema, no

obstante, aún falta reforzar los procedimientos tendientes a crear conciencia en la sociedad civil sobre el daño a la vida institucional como consecuencia de la corrupción. Todo esto de acuerdo con el informe independiente sobre la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en el cual se ha establecido lo siguiente:

“El gobierno mexicano está haciendo importantes esfuerzos para cumplir con las obligaciones derivadas de su ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), principalmente en el ámbito legislativo. En este aspecto después de analizar la legislación mexicana se puede concluir en términos generales que en el marco legal mexicano se ha dado cumplimiento con las disposiciones contempladas en la CICC analizadas en este Informe... Quizá se podría analizar la posibilidad de modificar la legislación para corregir esta falta... Por el contrario, en el tema de tipificaciones el gobierno mexicano ya ha tipificado los delitos contemplados en la CICC. Sin embargo, no es sencillo determinar la efectividad en la implementación de estas leyes, por la dificultad en el acceso a estadísticas específicas en este tema. Se han detectado y sancionado pocos casos de cohecho transnacional, lo cual no necesariamente es reflejo de ausencia de este delito, sino de deficiencias para detectarlo y llevar los casos a juicio. Es necesario aumentar la coordinación entre las diferentes autoridades que participan en el combate a la corrupción (SAT, SFP, PGR, Poder Judicial, etc.) para que se detecten casos de cohecho o enriquecimiento ilícito y que éstos terminen en sanción... Para que tanto las empresas como la ciudadanía denuncien y contribuyan a eliminar actos de corrupción, es fundamental que se fortalezcan las actividades de difusión sobre el contenido de la CICC y del marco legal existente para su implementación. En este sentido también es importante difundir el conocimiento de las otras convenciones internacionales anticorrupción ratificadas por México, no sólo entre la ciudadanía sino entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tanto a nivel federal como estatal. Aunque se han hecho importantes avances en cuanto a la coordinación entre los diferentes actores involucrados en el combate a la corrupción, sigue haciendo falta mayor coordinación, y quizá la difusión de las convenciones internacionales anticorrupción y los compromisos derivados para los diferentes actores sea un buen comienzo”. (Informe Independiente sobre la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 2015)

3.3.- Convención, anti-cohecho de la organización para la cooperación y el desarrollo económico.

Al considerar “que el cohecho es un fenómeno generalizado en las transacciones comerciales internacionales, incluidos el comercio y la inversión, que suscita graves preocupaciones morales y políticas, socava el buen gobierno y el desarrollo económico, y distorsiona las condiciones competitivas internacionales”; (Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, 2015) se adoptó por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos

Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; la cual se considera un acuerdo internacional que establece medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran dádivas a funcionarios públicos. Se aclara que “la Convención Anti-cohecho de la OCDE es el primer y único instrumento internacional anticorrupción que se enfoca en el lado oferente de la corrupción, es decir la persona o entidad que ofrece, promete u otorga una gratificación”. (La Convención Anticohecho de la OCDE, 2015)

“Esta Convención aborda un tema que en la jurisprudencia de algunos países se denomina —corrupción activa o —cohecho activo; eso significa que el delito es cometido por la persona que promete o da el soborno; a diferencia del —cohecho pasivo, en que el delito es cometido por el servidor que recibe el soborno. La Convención no utiliza el término —cohecho activo simplemente para evitar que sea mal interpretado por el lector inexperto en temas técnicos; ya que implicaría que quien comete el cohecho toma la iniciativa y que quien lo recibe es una víctima pasiva. De hecho, en varias situaciones, quien recibe el cohecho habrá inducido o presionado a quien lo comete y, en ese sentido, habrá sido el más activo”.

En este sentido la Convención exige que las leyes anti-cohecho de los países signatarios se apliquen tanto a particulares, como a las empresas, con la finalidad de que éstas tengan responsabilidad ante las leyes de los actos de corrupción que se lleven a cabo para su beneficio. “Además, los Estados miembros tienen la obligación de tipificar el cohecho internacional en las legislaciones nacionales y se comprometen a establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para el delito de soborno extranjero las cuales

deben ser, al menos, comparables a las sanciones por soborno de funcionarios públicos nacionales”. (Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, 2015)

Por lo que esta Convención tiene dos objetivos principales mismos que consisten en: Suprimir la competencia desleal generada por las gratificaciones desleales y castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros, con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.

Con la finalidad de monitorear el cumplimiento de la Convención, se estableció el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales como responsable del seguimiento sistemático de los Estados Parte; dicho Grupo ha evaluado a México en tres fases, de las cuales éstas han sido las observaciones:

Fase I: “Se llevó a cabo del 28 de enero al 3 de febrero de 2000, y consistió en demostrar que nuestro sistema legal era compatible con los lineamientos de la Convención. En consecuencia, se reformó el Código Penal Federal para incluir el artículo 222-bis que tipifica el cohecho. El resultado de la evaluación fue positivo, aun cuando se hicieron observaciones para profundizar las reformas legales”.

Fase II: “Inició en noviembre de 2003 y durante febrero de 2004; El Informe emitido por la OCDE como resultado de esta fase, fue aprobado por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en junio de 2004 y presentado en la ciudad de México, a través de una conferencia de prensa, el 1º de octubre del mismo año; en el informe se reconoció la voluntad política del Gobierno en el combate a la corrupción, el desarrollo de sistemas de atención a quejas, denuncias e inconformidades, el apego a las reglas internacionales de auditoría y transparencia financiera y los avances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. (Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, 2015)

Fase III. “En mayo de 2011, el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales realizó la visita in-situ a México. El objetivo de la misión fue conocer, monitorear y evaluar el grado cumplimiento de la Convención por parte de las autoridades responsables de su aplicación (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como conocer el

grado de conocimiento de esta y la percepción que diversos sectores (privado, social y académico) tienen sobre la efectividad del combate a la corrupción y el cohecho internacional. En este sentido se reconocieron los esfuerzos del Gobierno Federal en la elaboración y actualización de estrategias para identificar el cohecho y su liderazgo en la lucha contra el lavado de dinero como parte de las medidas anticorrupción implementadas”. (Convención para Combatir el Cohecho OCDE, 2015)

Finalmente, México se ha destacado por su compromiso –resultado de las evaluaciones realizadas por la OCDE- ante la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico para dar cumplimiento a la Convención ya que, el sistema jurídico interno es compatible con lo estipulado en el instrumento jurídico internacional; sin embargo aún falta fortalecer el marco institucional ya que este es el más afectado por el fenómeno de la corrupción.

3.4.- Convención de Mérida

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción celebrada del 9 al 11 de diciembre de 2003; también es denominada como Convención Mérida por haber sido adoptada en esa ciudad de la República Mexicana; y que entró en vigor en diciembre de 2005. Se considera como un acuerdo internacional novedoso, ya que es el primero en considerar la lucha contra la corrupción como una política de estado que debe ser desarrollada por los gobiernos que tiene como finalidad:

- “Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos”. (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2015)

En este sentido, “la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus

esfuerzos en este ámbito sean eficaces”; fungen como principales medidas para combatir la corrupción.

Ahora bien, sobre las medidas preventivas la Convención señala que éstas deben procurar reflejar y mantener el imperio de la ley; por lo tanto, indica como acciones primordiales las siguientes:

- Promover la participación de la sociedad
- Debidamente gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.
- Evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.
- Colaboración entre Estados Parte y con las organizaciones internacionales y regionales –mediante la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción-.

Respecto al Órgano de control la Convención establece que “cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción...cada Órgano estará dotado de independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida”. (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2015) Es de subrayar que para el caso del Estado mexicano el Órgano de control es la Secretaría de la Función Pública.

Sobre los actos de corrupción en el sector público la Convención considera como tales la recepción de sobornos por parte de funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales; malversación, peculado o apropiación indebida de bienes; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; lavado de activos, y obstrucción de la justicia. Por otra parte, para el sector privado; considera como conductas corruptas la entrega de sobornos a funcionarios públicos; entrega de sobornos a ejecutivos de empresas privadas para alterar la cadena de producción u obtener otras ventajas en el mercado; lavado de activos provenientes de delitos, y encubrimiento.

“En forma adicional al ámbito de aplicación universal que supone la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción —dado que es susceptible de ser ratificada por todos los países miembros de la ONU—, este instrumento difiere, entre otras cosas, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como de la Convención contra el Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de las cuales México también es parte, por contener aspectos relativos a la corrupción en el sector privado”. (Hernández Salmerón, 2015)

Por lo que se refiere al intercambio de información la Convención establece el compromiso de los Estados Parte a “formular, desarrollar o perfeccionar programas de capacitación para el personal encargado de prevenir y combatir la corrupción; desarrollar y compartir estadísticas, experiencia analítica acerca de la corrupción e información con miras a establecer, en la medida de lo posible, definiciones, normas y metodologías comunes, así como información sobre las prácticas óptimas para prevenir y combatir la corrupción”. (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2015)

Cabe señalar que el Estado mexicano para dar cumplimiento a lo establecido en la Convención, México estableció el 14 de julio de 2004, la Subcomisión Intersecretarial para el Cumplimiento de la Convención de la ONU contra la Corrupción; la cual tiene como principal objetivo “asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, mediante los esfuerzos coordinados de las instancias gubernamentales involucradas”. (Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, 2015)

Así las cosas, dado que una de las principales consecuencias del fenómeno de la corrupción es el daño realizado a la legitimidad de las instituciones del Estado; México necesita fortalecer la vida institucional la cual ha sido lacerada por los actos corruptos; para ello ha demostrado el apego e iniciativa a dar cumplimiento a lo consagrado por la Convención Mérida.

3.5.- Reformas Constitucionales en materia de anticorrupción

El Estado mexicano para hacer frente al fenómeno de la corrupción ha reformado diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entre las que

destacan las reformas a “las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6o.; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Carta Magna”.

“Con la Reforma en Transparencia, se garantiza hacer pública toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, personas físicas, morales y sindicatos, la cual sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público o de seguridad nacional. La reforma es la respuesta a la demanda social de cerrar espacios de opacidad y discrecionalidad en el ejercicio de la actividad pública”. (Reforma en Transparencia, 2015)

Es de especial atención que a nivel constitucional se considera la transparencia como un derecho fundamental de los ciudadanos y un deber de las autoridades; por lo que el principal objetivo es que funja como mecanismo de prevención del quehacer gubernamental; mediante la inclusión de la participación ciudadana; el gobierno debe poner el ejemplo y ser el principal promotor de prácticas que inhiban la corrupción (...) Un punto que no podemos dejar de lado es la asignación clara de responsabilidades en todos los niveles gubernamentales para que los funcionarios deshonestos sean sancionados y los ineficaces sean relevados de su cargo. La rendición de cuentas tiene que ser una obligación, un proceso cotidiano e institucionalizado en toda la administración y para todo servidor público. Es en este sentido, un Estado eficaz es necesariamente un Estado transparente y abierto, un Estado observado, evaluado y fiscalizado”. (Peña Nieto, 2011)

Si bien es cierto México mediante la reforma en materia de transparencia sienta las bases constitucionales para dar certeza a la ciudadanía respecto al ejercicio de la actividad pública y que actualmente cuenta con un cuerpo normativo para disminuir y erradicar las conductas

corruptas -Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental-; y aparte cuenta con una institución como la Secretaría de la Función Pública –encargada de prevenir, sancionar y controlar la corrupción-.

La experiencia ha demostrado que la corrupción sigue causando estragos en la vida institucional; por ello en la actualidad se ha propuesto la transformación integral del sistema de rendición de cuentas, responsabilidades administrativas y combate a la corrupción en México mediante la “Reforma Constitucional que entre otras cosas, crea el Sistema Nacional anticorrupción, como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sancionan de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. “El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, contempla dentro de sus cinco metas nacionales el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, con el fin de fomentar la democracia plena en el país; es por esto por lo que en la estrategia 1.4.3 denominada: Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana. Se establecen las siguientes líneas de acción:

- “Promover la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales.
- Mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal.
- Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación.

- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México”.

La primera línea de acción incluye la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y de acuerdo con la Comisión de Puntos Constitucionales, ésta será un “organismo autónomo, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, responsable de prevenir, investigar y, en su caso, sancionar los casos de posible responsabilidad administrativa o los casos de corrupción. En su funcionamiento, se regirá por los principios de certeza, honestidad legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo y rendición de cuentas... El organismo autónomo, se regirá por la ley general de combate a la corrupción, que para tal efecto emita el Congreso de la Unión”.

Es de subrayar que el 28 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Con un Artículo UNICO, en el que se determinan las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución en cita, es destacar el Artículo 113, que establece el Sistema Nacional Anticorrupción, quien para el cumplimiento de su objeto se sujetara a las siguientes bases mínimas:

- I. El sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, el Presidente del organismo garante que establece el artículo 6 de esta Constitución, así como un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de participación ciudadana.
- II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

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

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos,
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informaran al comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.”

Por otra parte el 11 de junio de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas; con la finalidad de imponer sanciones a quien “prometa, ofrezca o entregue dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público o a un tercero, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, con el propósito de obtener o mantener un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del dinero o de la dádiva o del resultado obtenido”; (Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, 2015) dicha ley también sanciona las prácticas corruptas en

negocios internacionales, además faculta a la Secretaría de la Función Pública para realizar las investigaciones sobre posibles infracciones a esta ley. A su vez el Código Penal Federal señala en el Título Décimo, los delitos cometidos por servidores públicos, entre los cuales incluye:

Uso indebido de atribuciones y facultades: Se da cuando un servidor público “otorga indebidamente concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobrepagos y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal; realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos”. (Código Penal de la Federación, 2015) En conclusión el servidor público utiliza los fondos públicos de forma distinta a la originalmente establecida, o realiza un pago ilegal.

Tráfico de influencia: Se da cuando un servidor público por sí o mediante un tercero promueve o gestiona la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión; o bien, solicita o promueve cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera.

Cohecho: Es una conducta que se presenta al momento en que un servidor público que, por sí, o mediante un tercero solicita o recibe indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto relacionado con sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; así también se presenta cuando las personas son quienes ofrecen dádivas a los servidores públicos para que éstos realicen u omitan acciones ilegales.

Cohecho a servidores públicos extranjeros: Se refiere a la obtención o retención para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones

comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios a un servidor público extranjero.

Peculado: Se refiere a la malversación de fondos

Enriquecimiento ilícito: Se presenta cuando “el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos, respecto de los cuales se conduzca como dueño”.

Lo estipulado por el Código Penal Federal es un reflejo de la lucha contra la corrupción; se puntualiza que las entidades federativas en sus respectivos Códigos Penales adoptan medidas para sancionar las conductas corruptas; no obstante, se concluye que fortalecer el marco legal e institucional mediante reformas constitucionales y creación de organismos dotados de autonomía para combatir la corrupción no es suficiente para erradicar este problema ya que es necesario crear conciencia en la población –la cual dicho sea de paso tiene arraigada la cultura de la corrupción- de lo contrario todos los proyectos legales e institucionales quedarán como letra muerta.

3.6.- Responsabilidades de los servidores públicos en México.

El término servidor público se refiere a “la calidad que se le otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado”; (Delgadillo Gutiérrez, 2001) este concepto hace alusión a la cualidad que posee una persona por el solo hecho de desempeñarse a favor del Estado; así también se le considera como aquél “que está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que como funcionarios desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada Estado extiende o restringe a su arbitrio”; (Guerrero, 1998) es decir, se refiere a las personas que realizan actividades que le competen al estado y por lo tanto tiene un régimen jurídico propio que regule sus acciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título IV, denominado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 108, los define de la siguiente manera:

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

La Carta Magna acoge como servidores públicos a todos aquellos que se desempeñen en la Administración Pública Federal; así como los designados mediante elección popular. Los cuales al asumir su cargo deben tener presente el compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad “El servidor público tomador de decisiones, debe ser, en primer término, un ciudadano comprometido con el proyecto político de la nación mexicana. Los principios permanentes de este proyecto son: el nacionalismo, la libertad y la justicia, la democracia como sistema de vida, el pluralismo político, la economía mixta, la rectoría del Estado y las libertades económicas, las libertades individuales y los derechos sociales, la soberanía y la convivencia pacífica en el ámbito internacional”. (Moreno Uriegas, 2015)

En este sentido una de las principales características del servidor público es su vocación por servir a la nación; por lo que debe tener como bases para su proceder los ideales de libertad y justicia para respetar en todo momento la democracia, los derechos fundamentales, el pluralismo ideológico y político, así como los derechos sociales; todo ello con la finalidad de mantener el orden y la paz social, lo cual permitirá alcanzar el bien común. Así las cosas, los principios éticos que van a regir la conducta de los servidores públicos son:

El bien común: “Determina para el individuo la existencia de un deber, el de participar con su actividad y sus medios propios en la acción social”; (González y González, 2015) es decir las acciones de los servidores públicos deben estar destinadas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad. En otras palabras, no debe anteponer los intereses propios en perjuicio de la colectividad.

Integridad: “Mostrar una adecuada conducta pública y privada de modo tal que las acciones y palabras sean honestas y dignas de credibilidad, para fomentar, así, una cultura

de confianza y de verdad”. (Código de Ética del Servidor Público, 2015) Los servidores públicos deben actuar con honestidad y transparencia con la finalidad de fomentar la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y de esta manera contribuir a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

Honradez: “Es un valor o cualidad que debe estar permanentemente en el servidor público; debe estar relacionada con la probidad, decencia, integridad, lealtad, rectitud y honorabilidad; en este sentido, debe formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su correspondencia”. (Lugo Verduzco, 2015)

Imparcialidad: “El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas”. (Código de Ética del Servidor Público, 2015)

Justicia: “Tiene por objeto regular las relaciones jurídicas que se establecen entre particulares y el Estado, y entre los distintos órganos de este dada su estructura jurídica”. En este sentido el servidor público debe conocer, cumplir y hacer cumplir la ley; con estricto apego a derecho. (Rojina Villegas, 2015)

Transparencia: “El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación”. (Código de Ética del Servidor Público, 2015)

Generosidad: “El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa. Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen”.

Igualdad: “La noción de igualdad es un principio básico de los derechos humanos. Al afirmar que existe una serie de prerrogativas inherentes a la persona, se aplica precisamente un rasero de igualdad. Más allá de las diferencias innegables entre los seres humanos –por rasgos físicos, capacidad intelectual, clase social, nivel educativo, color de piel, etc.- la cualidad común de disfrutar derechos básicos los iguala como personas”. (Torres Falcón, 2015) Entonces el servidor público en el desempeño de su actividad debe tratar a todas las personas por igual sin distinción de raza, sexo, condición social, ideología política o religiosa, preferencia sexual o edad.

Respeto: “El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana”. (Código de Ética del Servidor Público, 2015)

En este orden de ideas el artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; establece las obligaciones a las que debe sujetarse todo servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, así como los procedimientos, autoridades y sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran.

Así las cosas, se entiende por responsabilidad como “la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar”; (Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2002) en otras palabras, la responsabilidad implica responder por las consecuencias ya sean positivas o negativas de las decisiones y/o acciones tomadas; derivadas de sus funciones; en este sentido se distinguen diversos tipos de responsabilidad que a saber son:

Responsabilidad política: Es aquella que se determina mediante un juicio político, mismo que se define como “el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal y que por lo tanto debe dejar de serlo”. (Cfr. Riva Palacio, 194) En otras palabras a través de este se identifican las conductas cometidas por los servidores públicos que atentan contra el Estado de Derecho.

Responsabilidad civil: “Se refiere en que, a los servidores públicos en su esfera como particulares, se les podrá demandar por la realización u omisión de actos o por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la normatividad; la consecuencia de esta responsabilidad será siempre una obligación reparadora o el otorgamiento de una indemnización”. (Orozco Enríquez, 1997)

Responsabilidad administrativa: Esta puede exigirse a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia con que debieran actuar en el desempeño de sus cargos. Es decir, que “esta responsabilidad está estrechamente relacionada con la ética en el servicio público, en donde se pretende que los anteriores criterios (legalidad, honradez, etc.) sean valores que se den por supuestos”. (Rodríguez Arana Muñoz, 1992)

Responsabilidad penal: “Se refiere al retiro de la inmunidad o del fuero constitucional de un alto funcionario para que sea juzgado penalmente”; (Pedroza de la Llave, 2015) por alguna conducta antijurídica, culpable y punible cometida por un servidor público.

Finalmente, para distinguir las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

“De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y,

por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta., 1996 p. 128.)

A manera de conclusión se establece que el Estado mexicano cuenta con una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; a la cual los trabajadores al servicio del Estado deben ajustar sus acciones; así también las entidades federativas cuentan con un marco jurídico al respecto. No obstante, y pese a que los servidores públicos tienen conocimiento de sus principios éticos, así como las responsabilidades en las que pueden incurrir realizan conductas corruptas.

Sobre la responsabilidad penal tanto para servidores públicos como ciudadanos que fomentan la corrupción, el Código Penal Federal en su artículo 212 establece lo siguiente:

“Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal. Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”.

El numeral en comento establece que cualquier persona que se desempeñe en la administración pública ya sea de forma eventual o permanente, sin importar su jerarquía, será considerada como servidor público y por lo tanto estará sujeto a responsabilidades; así también en el segundo párrafo incluye a cualquier persona que participe o bien fomente algún tipo de conducta ilícita.

Se hace hincapié en el hecho de que en ocasiones el ciudadano ofrece dádivas o gratificaciones a los servidores públicos con el objetivo de acelerar trámites o bien omitirlos; entonces se debe crear conciencia en este sector de la sociedad y fortalecer los principios éticos de cada parte respectivamente.

Es importante que el Sistema Nacional Anticorrupción, nazca, crezca y se fortalezca, con un código de ética, que permita destruir este flagelo que debilita a las instituciones desde su raíz, y particularmente que haya voluntad política para su ejecución plena.

CAPITULO IV.- Combate a la Corrupción.

4.1.- El rol de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en el combate a la corrupción.

El combate a la corrupción se ha convertido en una de las principales tareas de cualquier sistema político y jurídico; en México “la estructura de mecanismos institucionales de combate a la corrupción responde a un modelo de múltiples agencias controladoras de rendición de cuentas. De acuerdo con los espacios de interacción en los cuales tienen facultades los órganos de lucha contra la corrupción, en el caso mexicano es posible identificar entes con funciones anticorrupción al interior de la Administración Pública Federal—control interno—y fuera de ella—control externo—”. (Jaime & Avendaño, 2012) Entonces las instituciones anticorrupción en México se estructuran de acuerdo a sus funciones de control, mismas que van del control administrativo, judicial, administrativo externo, ciudadano y político; por lo tanto, la estructura es la siguiente:

- **Control administrativo:** Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y crédito Público.
- **Control judicial:** Procuraduría General de la República.
- **Control administrativo externo:** Auditoría Superior de la Federación
- **Control ciudadano:** Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
- **Control Político:** Congreso de la Unión.

Ahora bien, es de subrayar que las instituciones encargadas del combate a la corrupción deben realizar “tres tareas específicas que ha saber son: Prevención, sanción y control”.

(Specialised Anti-Corruption Institutions, 2015) En este sentido la Secretaría de la Función Pública; es la institución facultada para ejercer dichas funciones anticorrupción, logra su labor a través de los Órganos Internos de Control. Así también se suman las funciones de “coordinación, monitoreo y evaluación de las dependencias y programas gubernamentales”. (Cfr. Pardo, 2010) Toda vez que la Secretaría de la Función Pública, se proyecta como la institución que defiende al sistema del flagelo de la corrupción se le define de la siguiente manera:

“La Secretaría de la Función Pública, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, (Secretaría de la Función Pública, 2015) a procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal”.

Sin embargo aunque el Estado mexicano cuenta con un complejo institucional anticorrupción aún enfrenta desafíos ya que “la ausencia de evaluaciones que muestren evidencias tangibles sobre el progreso en la materia genera la impresión social de que no hay avances en el ámbito del combate a la corrupción”; (Cfr. Dussauge, 2010) lo que hace más difícil el combate a los actos corruptos; ya que si la sociedad aún tiene una visión errónea del sistema; ésta seguirá realizando conductas corruptas y por lo tanto la vida institucional se verá debilitada.

4.2.- Políticas federales para el combate a la corrupción

A fin de comprender la importancia de las acciones que ha implementado el gobierno para combatir el problema de la corrupción, es necesario analizar en el concepto de política pública; en este sentido se les concibe como un “curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales que reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos

valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión”; (Kraft, 2004) es decir, se refiere a la forma en que el gobierno distribuye los valores que van a servir como guías en la vida social. También se les define como “cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer. Los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos”; (Dye, 2002) por lo que desde esta perspectiva las políticas públicas tienen multi-objetivos que son regular la conducta, organizar la sociedad mediante la burocracia y recaudar impuestos.

Por otra parte se le considera como “una decisión de una autoridad legítima, adoptada en su área de competencia, conforme a los procedimientos establecidos, vinculante para los ciudadanos bajo el imperio de esa autoridad y que se expresa en la forma de leyes, decretos, actos administrativos y similares”; (Aguilar, 1994) en este sentido, para que puedan establecerse políticas públicas en una sociedad es menester que éstas emanen de una autoridad legítima –que quien desempeñe un cargo de poder haya llegado a él cumpliendo los requisitos de la normatividad vigente-; ya que la forma en que se van a representar dichas políticas es mediante leyes, decretos y reglamentos. En este sentido los principales aspectos de una política pública son:

“Una acción (orientada hacia); Un objetivo público; (Que tiene) contenidos y orientaciones (referidas a que hacer); (Las cuales son) desarrolladas por un colectivo; Que dispone de instrumentos, mecanismos y definiciones (o Modificaciones) institucionales para aplicarla”. (Lahera, 2002)

A partir de estos aspectos se afirma que las políticas públicas derivan de un programa de acción de una autoridad gubernamental; desarrolladas para beneficiar a la sociedad en general mediante instrumentos o modificaciones institucionales; por lo tanto cuentan con los siguientes atributos:

“La política pública está hecha en el nombre del público; Es generalmente hecha o iniciada por el gobierno; Puede ser implementada por actores públicos y/o privados; Es lo que el gobierno intenta hacer o; Es lo que el gobierno elige no hacer”. (Birkland, 2005)

Entonces, se enfatiza que las políticas públicas son acciones –que involucran hacer o no hacer algo-; del gobierno a nombre del público y destinadas a la sociedad en general y cuyos resultados pueden afectar positiva o negativamente los intereses tanto de los ciudadanos como de los gobernantes.

Ahora bien, por lo que se refiere al diseño de políticas públicas se subraya que debe existir un prerequisite básico, denominado agenda política –la cual dicho sea de paso se define como “la etapa en la hechura de políticas que se encuentra entre el reconocimiento de un problema social y la etapa de toma de decisiones”; (Cfr. Prudencio Carvajal, 2015) - que permita superar cuatro obstáculos centrales que impiden esbozar correctamente los políticos; éstos son:

- **“De contexto:** Vinculados al financiamiento
- **De contenido:** Se refieren a la pertinencia de sus programas estratégicos, a su lenguaje e ideología implícita, y a las respuestas que conlleva, como solución a los problemas centrales del desarrollo.
- **De actores:** Se asocian con la objetividad o neutralidad con que la política aborde a los actores estratégicos; con la confianza, motivación y percepción que los actores puedan tener sobre la política; con los puentes de diálogo entre lo público y lo privado; y con la forma como se articulen las redes de relaciones de actores interdependientes a favor de la política.
- **De proceso:** Se refiere a la forma en cómo se institucionaliza la política, es decir, entre sectores, regiones y niveles; al tránsito del centro a la periferia y su retroalimentación; al seguimiento y la evaluación de la política; y a su cronograma de acción, con sentido de propiedad por parte de los beneficiarios”. (Ortegón Quiñones, 2008)

Entonces, una vez considerados los obstáculos que giran alrededor de la agenda política se define el diseño de políticas públicas como “el proceso por el cual las políticas son delineadas, a través de un análisis técnico y de un proceso político, con la finalidad de alcanzar una cierta meta”; (Birkland, 2005) es decir, es necesario reconocer un problema social a partir de dos aspectos relevantes:

“Muestra carencias objetivas en la sociedad y; Cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público”. (Becker, 1995)

Es así como se determinan las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes:

- **“Identificación y definición de problemas:** Es la etapa en la que el gobierno advierte problemas en la sociedad por lo que se plantea si debe hacer o no hacer algo; para después definirlo, es decir, reconocerlo como problema –causas, componentes y consecuencias- en la agenda política.
- **Formulación de políticas:** Se refiere a los cursos de acción que va a tomar el Gobierno para enfrentar los problemas públicos mediante los siguientes pasos:
 - ✓ Establecimiento de metas y objetivos a alcanzar
 - ✓ La detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos
 - ✓ Valoración y comparación de las alternativas
 - ✓ Selección de una opción o combinación de ellas.
- **La implantación de políticas públicas:** En esta se adopta la decisión más viable para enfrentar el conflicto, es decir, la ejecución de las políticas públicas; por lo tanto, se movilizan tantos recursos humanos como económicos.
- **La evaluación de las políticas:** Las unidades de evaluación de la administración pública determinan en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública en cuestión. La evaluación cierra el ciclo de las políticas, y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases”. (Delgado Godoy, 2015)

Así las cosas, en México se ha reconocido al fenómeno de la corrupción como un problema que está afectando a la sociedad en general y debilitando la vida institucional; por lo tanto el gobierno ha implementado diversas políticas públicas para combatir los actos corruptos y de esta manera restablecer el Estado de Derecho.

4.3.- Rendición de cuentas

En medida que evoluciona la sociedad y por consiguiente el sistema político mexicano; los ciudadanos exigen cada vez más del gobierno información precisa y comprobable sobre la

administración pública; es decir, requieren de las autoridades gubernamentales una rendición de cuentas -cuyo término traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona “*accountability*, que en inglés significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo... ser responsable de algo (liable)... ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (answerable)-”; (The Random House Dictionary Of The English Language) lo que implica que toda autoridad está obligada a explicar las acciones que ha tomado respecto a un asunto que afecte a la sociedad en general.

También se define a la rendición de cuentas como “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”; (Dunn, 1999) es de subrayar que este concepto hace hincapié en la importancia de soberanía popular –este principio se refiere al conjunto de ciudadanos que gozan de derechos políticos y que pueden, por consiguiente, participar de un modo u otro en la constitución de la voluntad política colectiva-; (Cfr. Salazar, 1993) como una forma en que los ciudadanos puedan participar en las decisiones y acciones públicas.

“La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos, es decir, todos los que dispongan de algún poder político, saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el que hacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados”. (Crespo, 2001)

Entonces la rendición de cuentas implica para los servidores públicos –en todos los niveles- la obligación de informar cuando le sea requerido, sobre el cumplimiento de

responsabilidades que le han sido encomendadas por el cargo que desempeña. Por lo que cuenta con las siguientes características:

- **“Delegación:** La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado mandante o principal a otro sujeto “B” llamado mandatario o agente.
- **Representación:** La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B) representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre
- **Responsabilidad mutua:** La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del agente (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su principal (A); y, por el otro, la capacidad y derecho del principal para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlo
- **Sanciones:** Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones
- **Contrato:** La delegación de autoridad del principal al agente implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas”. (Ugalde, 2015)

Así las cosas la rendición de cuentas es un elemento fundamental en las democracias contemporáneas así como piedra angular para mantener el Estado de Derecho; en virtud de que, representa la obligación permanente quienes dispongan poder político; para informar a la población sobre los actos que realizan mismos que afectan de forma positiva o negativa al interés colectivo; en este orden de ideas “hace varios años, viene utilizándose la expresión transparencia para aludir a la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan”. (Ackerman, 2008)

Entonces la transparencia es un instrumento de la rendición de cuentas; para fortalecer la confianza de la ciudadanía respecto a las decisiones y acciones de gobierno; así también

dará certeza de que exista plena efectividad en el conocimiento de la actividad estatal por parte del ciudadano y desde luego, que ésta se encuentre garantizada.

4.4.- Impartición y procuración de justicia

Los constantes cambios y necesidades que impone la dinámica y desarrollo de la sociedad, hacen necesario que las instituciones se actualicen debida y constantemente, además de estar preparadas y fortalecidas para adecuarse a los efectos y resultados de dichos cambios.; ya que “una vez superados los inconvenientes de la justicia de propia mano, la convivencia social evolucionó de manera que la administración de justicia fue reconocida, indiscutiblemente, como una de las responsabilidades del Estado contemporáneo”. (Fernández Aguirre, 2015) En otras palabras con el devenir de la apertura democrática los órganos de impartición de justicia han venido consolidándose como un poder verdaderamente independiente e imparcial.

La impartición de justicia “se refiere a la resolución de controversias mediante procedimientos previamente establecidos”. Es decir, se refiere a la función pública que ejerce el Estado a través del Poder Judicial a efecto de tutelar, garantizar y salvaguardar las libertades fundamentales del individuo, por lo que se deben respetar los principios y lineamientos de oportunidad, expeditos, eficiencia y legalidad previstos en la Constitución y leyes que de ella emanan; ya que en la medida en que exista dentro de los procedimientos judiciales el respeto, la observancia y aplicación de la ley, prevalecerá el orden jurídico además de servir como escudo contra la corrupción.

Ahora bien, por lo que se refiere a la procuración de justicia, La Procuraduría General de la República “ha coordinado acciones encaminadas al establecimiento de programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción, se han realizado diagnósticos para identificar áreas proclives a la corrupción mediante la relación de conductas de mayor incidencia y gravedad ligadas a actos de corrupción. Con base en lo anterior, desde 2001 se han definido líneas estratégicas de control, supervisión, inspección y evaluación técnico-jurídica, así como de rendición de cuentas e información pública para poder hacer frente a los problemas de corrupción”. (Programa Nacional de Procuración de Justicia , 2013-2018)

Así las cosas, se han implementado acciones tendientes a combatir el fenómeno de la corrupción es por ello por lo que en agosto de 2004 se creó en la institución la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción (FECCI) para cumplir los compromisos internacionales en esta materia y especializar a los Ministerios Públicos en el combate a la corrupción.

“El reto más importante y al mismo tiempo el de mayor grado de complejidad que enfrentan las instituciones de procuración de justicia consiste sin lugar a duda, en revertir la percepción social desfavorable que la sociedad tiene sobre ellas. Para alcanzar este propósito se requieren cambios estructurales que permitan atender eficazmente las principales demandas sociales en la materia, como es el caso de los delitos de alto impacto que lesionan seriamente la paz social, así como un combate frontal a la corrupción que permita erradicar este mal que incide negativamente en todos los ámbitos de la vida social. Fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones de procuración de justicia, también implica asegurar el respeto irrestricto de los derechos humanos y la atención integral a las víctimas”. (Programa Nacional de Procuración de Justicia , 2013-2018)

Finalmente para que las acciones implementadas surtan efectos de manera efectiva en el combate a la corrupción, se debe fortalecer la integridad de los funcionarios encargados de la procuración e impartición de justicia; en virtud de que, si quienes laboran en esta parte del aparato estatal son personas íntegras, no sólo desempeñarán satisfactoriamente sus labores, sino que se conducirán de manera intachable, dentro y fuera de su ámbito laboral y en cualquier circunstancia.

4.5.- Renovación de los programas de educación

Para combatir de manera eficaz la corrupción es necesario atacar la raíz y no solamente sus efectos “el gobierno federal ha impulsado programas de educación ética y campañas de sensibilización cívica. Los primeros han buscado fortalecer los valores profesionales de los servidores públicos, mientras que las segundas han intentado explicar a la sociedad cuáles son los costos reales de la corrupción, para transformar las actitudes y los valores sociales en torno al problema. Se trata de estrategias que responden a una visión más bien sociológico-política de los problemas de corrupción y de falta de rendición de cuentas”. (Dussauge

Laguna, 2010) Las acciones gubernamentales están encaminadas a fortalecer los valores cívicos de la persona para inculcar la cultura de la transparencia y la honestidad.

“Educar a la sociedad para que no incurra en actos de corrupción, privilegiando más que la sanción a los involucrados en estos hechos, la educación y adquisición de valores aplicables en todo momento a la vida cotidiana”; esto implica impartir desde el nivel básico para que las generaciones venideras se formen a través del respeto a las instituciones y los procedimientos mediante el fomento de lecturas de contenido axiológico; por otra parte, para instruir a los adultos, se requiere dar seguimiento a las campañas (Dussauge Laguna, 2010) que han implementado las autoridades; para promover la honestidad, además de dar a conocer las consecuencias de la corrupción.

4.6.- Ética y responsabilidad social

Ante el constante desarrollo de la corrupción dentro de la sociedad; la ética se ha convertido en una demanda común de la población; en este sentido se define a la ética como “el campo de la teoría filosófica que averigua los fundamentos racionales de las conductas y prácticas humanas y sociales, a través de cánones o fundamentos morales”; (Cortina, 1995) es decir, mientras que la moral se refiere a las normas aceptadas libre y conscientemente que van a regular la conducta social e individual de las personas; la ética se encarga del comportamiento moral de los individuos.

Ahora bien, en la actualidad la ética reviste especial importancia ya que tiene como reto “detener el proceso destructivo de la vida” (Dussel, 2000); en este sentido, una de las principales consecuencias de la corrupción es el deterioro de la vida institucional; lo que puede culminar en un colapso de esta. Por ello es importante retomar las bases axiológicas con el fin de restablecer la confianza en las instituciones y las autoridades de gobierno.

Por lo que se refiere a la responsabilidad social se establece que una “empresa se ocupa de que sus operaciones sean sustentables en lo económico, lo social y lo ambiental, reconociendo los intereses de los distintos grupos con los que se relaciona y buscando la preservación del medio ambiente y la sustentabilidad de las generaciones futuras” (Cajiga Calderón, 2011); las empresas tienen obligación para con la sociedad respecto a las personas, al cuidado del medio ambiente así como velar por los intereses de los demás sectores empresariales. “El fenómeno de la corrupción, al contrario de lo que se piensa, no

solamente afecta a los gobiernos, sino también, indistintamente, a ciudadanos, entidades públicas e instituciones privadas provocando la competencia desleal, comprometiendo el crecimiento económico y ahuyentando a nuevas inversiones” (Contraloría General de la Unión); toda vez que la corrupción no solo se ha arraigado en el sector público sino que también está causando estragos en el área empresarial se han formulado los 10 Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción –los cuales dicho sea de paso gozan de consenso universal-. El Principio 10, “compromete a los firmantes del Pacto Mundial no solamente a evitar el soborno, la extorsión y otras formas de corrupción, sino también a desarrollar políticas y programas concretos que aborden el tema de la corrupción”. (Pacto Mundial, 2015)

“Entre las medidas que las organizaciones del sector privado pueden implementar para promover la ética e inhibir la práctica de corrupción por parte de sus funcionarios, se encuentran la adhesión a códigos de mejores prácticas corporativas, desarrollo de controles internos, procedimientos internos de divulgación de temas relacionados con la corrupción, implementación de canales de denuncia de prácticas corruptas internas, transparencia al apoyar y financiar campañas políticas y partidos políticos, entre otras. Además de eso, fundamentalmente, la empresa debe prohibir totalmente que cualquier persona u organización que actúe en la empresa de y se comprometa a dar u ofrecer soborno”. (Contraloría General de la Unión)

En este sentido el sector empresarial debe asumir la responsabilidad respecto a la prevención y combate a la corrupción, mediante la adopción voluntaria de un conjunto de normas y principios que garanticen la integridad en su forma de proceder; lo cual también puede servir de ejemplo a la sociedad general.

4.7.- Democratización de la sociedad

En virtud de que, con frecuencia las personas utilizan el término democracia para hacer referencia a connotaciones ideológicas; para aludir al poder del pueblo; al partir de su acepción etimológica que deriva del griego “*demos* pueblo y *cratos* poder”; (Ayala Perdomo, 2015) entonces en Grecia se consideraba que: “La democracia es la que se funda principalmente en la igualdad. Y la ley de tal democracia entiende por igualdad que no sean más en nada los pobres que los ricos, que ni dominen los unos sobre los otros, sino que ambas clases sean semejantes. Pues si la libertad, como suponen algunos se da

principalmente en la democracia, y la igualdad también, esto podrá realizarse mejor si todos participan del gobierno por igual y en la mayor medida posible. Y como el pueblo constituye el mayor número y prevalece la decisión del pueblo, este régimen es forzosamente una democracia”. Este concepto hace alusión a la no distinción por motivo de clases sociales para evitar la exclusión en la toma de decisiones.

Así también, “la democracia se sustenta en la persona humana como agente social constructor de su medio cultural y poseedor de los valores en los cuales se basan con fuerza los principios de sus instituciones políticas. De esta forma el hombre queda constituido como ciudadano, portando un doble sentido de esta ciudadanía: por un lado, en los aspectos específicamente políticos, y por otro como parte de una sociedad civil, en la cual también se le reconocen sus derechos y su capacidad de manifestar su opinión y voluntad” (Therborn, 1996); entonces los valores sobre los que se asienta la democracia son libertad e igualdad, es decir, los individuos tienen posibilidad de elegir y tomar decisiones sin distinción alguna.

Ahora bien, la democracia cuenta con una característica esencial que es la de ser representativa, es decir, “involucra a toda la comunidad y los hombres que gobiernan son electos por consentimiento y confianza del pueblo. Ellos tienen cierta libertad de tomar decisiones en nombre de los representados por su bien; deben mantener al tanto a la población por medio de la prensa, gacetas oficiales, actas parlamentarias o la esfera de la publicidad; ya que su actividad es pública” (Schmmit, 1990); cabe resaltar que esta característica hace alusión a la transparencia que debe prevalecer en las acciones gubernamentales; para generar confianza y certidumbre en la población. Es de subrayar que la democracia también cuenta con los siguientes componentes:

- **Ley:** “Hace referencia al nivel de democratización de un Estado. Señala la importancia de que la ley esté por encima de todos los ciudadanos, de que el Estado la haga cumplir a todos los ciudadanos en su territorio y así mismo, que la judicatura sea independiente y que el Estado respete y haga respetar los derechos de sus ciudadanos.
- **Participación:** Señala que una buena democracia debe asegurar que todos sus ciudadanos realmente sean capaces de usar esos derechos formales permitiéndoles

votar, organizarse, reunirse, protestar, hacer lobby por sus intereses, y de influir en el proceso de toma de decisiones.

- **Competitividad.** Alude a que todo “régimen democrático debe tener competencia electoral entre partidos políticos de manera regular, libre y justa.
- **Responsabilidad vertical:** Las autoridades electas están obligadas a responder por sus decisiones políticas cuando son consultados por los ciudadanos electores.
- **Responsabilidad horizontal:** Consiste en el monitoreo, la investigación y el empoderamiento de agencias independientes del gobierno.
- **Libertad:** Se refiere a que una buena democracia debe cumplir con dos dimensiones:
 - a) la capacidad de enriquecer la herencia de derechos y libertades disfrutados por los ciudadanos sin limitar o dañar a otros; y
 - b) los procesos por los cuales estos derechos son asegurados para todos los habitantes de un área ... Para asegurar el cumplimiento de los derechos, la ley debe ser clara...Debe haber una judicatura independiente, capaz y autoritativamente constitucional, junto con un sistema legal y una cultura legal.
- **Equidad:** Una buena democracia asegura que cada ciudadano y grupo tenga los mismos derechos y protecciones legales, y también un significativo y razonable acceso a la justicia y al poder... Es necesario un cierto nivel de equidad política para poder avanzar en las dimensiones de responsabilidad, participación y libertad.
- **Resultados:** Son los logros de un gobierno con respecto a las expectativas, los intereses, las necesidades y las demandas de sus ciudadanos”. (Diamond, 2005)

Entonces la democracia es un sistema en el que se toma en consideración la decisión de la población en general para elegir a sus gobernantes; tiene como ejes fundamentales la igualdad, la libertad, participación, transparencia y responsabilidad; en el sentido de que todas las personas sin distinción de raza, género, preferencias sexuales o ideología religiosa pueden decidir el rumbo de la nación a la que pertenecen; así también obliga a las autoridades a rendir cuentas sobre las acciones que realizan en la esfera de sus deberes. Además, se agrega que regula las relaciones humanas en todas sus dimensiones tales como Estado, administración pública, instituciones, asociaciones cívicas y la comunidad en general. Así las cosas, la democracia cuenta con un sistema de valores que consiste en:

- “La plena y libre comunicación entre las personas sin tener en cuenta las diferencias de rango y poder;
- El uso del consenso en vez de la coerción y la transacción para resolver los conflictos;
- La competencia y el conocimiento como fuentes de influencia en vez del personalismo y las prerrogativas del poder;
- La confianza en la autogestión como la mejor manera de manejar las cosas - especialmente al nivel individual, grupal y comunal;
- La inclusión y participación de todos los afectados en la toma de decisiones;
- El respeto por las diferencias étnicas, raciales, de clase, religiosas, nacionales, sexuales, etcétera, en vez de discriminar contra las personas o grupos por esas diferencias;
- El reemplazo de las relaciones asimétricas de dominación y dependencia implicadas en el binomio sujeto-objeto, por las relaciones simétricas e igualitarias implicadas en el binomio sujeto-sujeto”. (Fals Borda, 1987)

Ahora bien; aunque existe un concepto y características de la democracia; la sociedad ha evolucionado a través de cambios, procesos y luchas sociales; y por lo tanto exige más eficacia para mejorar las relaciones humanas, por lo que da origen al concepto de democratización como “proceso por el cual los individuos y los grupos eligen libremente a sus gobernantes y tienen una voz efectiva en el gobierno y en el proceso de formulación de la política pública —es entendida por muchas personas como un instrumento a la vez que como una meta de desarrollo-. Una democracia representativa, transparente y participativa puede proporcionar un entorno favorable para enfrentar los problemas del bienestar humano y de cohesión social”. (UNRISD, 2015) En otras palabras, se refiere a la ampliación a nuevas esferas públicas del quehacer democrático; ya que no solamente se va a considerar a las personas para elegir a sus gobernantes que también para la elaboración de políticas públicas.

También se le define como “la institucionalización de normas claras y en el reconocimiento real de los derechos de los ciudadanos por parte de los diferentes actores creando importancia de la democratización es el reconocimiento de los derechos con los que cuentan los individuos; para fomentar la confianza a fin de que éstos puedan estar seguros de formar

parte en las decisiones y acciones gubernamentales. En este sentido la democratización de la sociedad implica:

“Desmontar las relaciones corporativas y de subordinación al Estado; es decir la actuación autónoma de la sociedad. Incrementar los ámbitos distintos al electoral en los que se toman decisiones con base en votaciones y en la regla de la mayoría y del respeto a las minorías. Reforzar el papel del espacio público como distinto del estatal y del privado del mercado”.

Así las cosas, la transformación de la democracia seguirá en progreso mientras los ciudadanos se integren de manera activa en la vida política; sin embargo, debe estar presente un factor primordial que es la autonomía de la participación ciudadana. Finalmente, en el Estado Mexicano; cada sexenio se elabora un Plan Nacional de Desarrollo, (Cfr. Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018) mismo que va a servir como guía para la administración del Ejecutivo; para lo que realizan convocatorias a la sociedad en general; con la finalidad de que ésta de propuestas para la solución de las problemáticas sociales.

4.8.- Sociedad civil

Al tratar el fenómeno de la corrupción y las acciones que pueden implementarse para combatirla; es necesario hacer énfasis en la importancia de la participación de la sociedad civil misma que se puede definir como “el conjunto de componentes, tales como instituciones cívicas y sociales, y organizaciones que dan forma a la fundación de una sociedad funcional. La presencia de una sociedad civil sólida es esencial para asegurar la democracia para la paz, seguridad y desarrollo, el cual es una misión fundamental de la OEA”; (Sociedad Civil, 2015) es decir, contempla tanto a instituciones como organizaciones que conforman a la sociedad en general que mediante cohesión logran mantener la democracia, así como fortalecer la seguridad, el orden y la paz sociales; y así lograr cambios positivos en el sistema al que pertenecen.

También se le considera a la sociedad civil como “la suma total de aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal. Incluye toda la gama de organizaciones tradicionalmente conocidas como grupos de interés, no sólo ONG, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios informales. Como tal, abarca aquellas organizaciones cuyos objetivos son diametralmente opuestos,

como es el caso de los grupos de cazadores y los de defensores de los derechos de los animales”. (Carothers, 1999-2000) Este concepto es más amplio pues explica de forma más amplia los sectores que conforman a una sociedad civil misma que se desarrolla de manera paralela al Estado, pero de forma separada de éste. Cabe destacar que mientras algunas se conforman en defensa de los derechos de terceros, existe la posibilidad que otro sector se reúna solo para velar por los propios intereses.

Ahora bien, la sociedad civil controla al gobierno en el momento que le exige transparencia; por lo que se inmiscuye de manera profunda en los asuntos públicos; entonces la “participación de la sociedad civil en la exigencia de cuentas al gobierno se refiere a las cuestiones más básicas del poder, la transparencia, la participación y la democracia”; (Orego, 1995) “su finalidad primordial es el cuestionamiento y la contestación; el que podría ser violento”. (Pérez Díaz, 1995) En este punto se considera a la sociedad civil desde el punto de vista activista para abordar problemas de interés común, en el que se incluye el tema de la corrupción.

“No puede exagerarse la función de la sociedad civil y unos medios de comunicación; libres e independientes en la promoción de la buenagobernanza en un país dado... La participación en esos esfuerzos de grupos de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, es esencial para combatir la corrupción... para mejorar la transparencia y promover la contribución del público en la adopción de decisiones a los niveles nacional e internacional... Los Estados permitan la participación activa de los individuos y los grupos fuera del sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias, en las actividades de prevención y lucha contra la corrupción y en el aumento de la toma de conciencia con respecto a la existencia, las causas, la gravedad y las amenazas de la corrupción. Unos medios de comunicación; libres e independientes, desde luego, pueden exponer la corrupción y ayudar a proporcionar al público acceso a la información esencial sobre los órganos establecidos para recibir la notificación de los incidentes...” (Nair, 2005)

Es así como la sociedad civil asume un rol serio en el combate a la corrupción ya que de su participación eficaz depende la erradicación de las conductas corruptas, es por esto que es necesario se apoyen en los medios de comunicación masiva; quienes estarán encargados de

difundir las desventajas y consecuencias en la vida institucional producto del flagelo corruptivo; pero principalmente para elaborar políticas públicas.

“Establecer mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno aumenta la representatividad de la acción gubernamental y vigoriza la vida democrática de las instituciones, fortaleciendo así la gobernabilidad de los países. Asimismo, la participación de los ciudadanos organizados facilita la articulación de las demandas sociales, aumenta la conciencia y las virtudes cívicas de la sociedad en la deliberación de asuntos públicos y obliga a la burocracia a realizar sus trabajos con mayor eficiencia. Todo esto contribuye a hacer más efectivas las acciones de gobierno, bajo una dinámica que favorece la vigilancia, la transparencia y la supervisión ciudadana”. (Tapia Álvarez, 2010)

Es así como la sociedad civil, se vislumbra como el puente que va a enlazar las demandas sociales para hacerlas llegar a las autoridades; no obstante, para el combate a la corrupción serán las encargadas de difundir los valores cívicos de la sociedad. En este sentido las principales funciones de la sociedad civil son:

- “Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.
- Garantizan los derechos humanos y el Estado de derecho.
- Contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos.
- Promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones.
- Incorporan a más actores privados a la esfera pública”.

Por lo tanto las sociedades civiles tienen como principal objetivo vigilar las acciones de los funcionarios públicos; y en caso de detectar irregularidades hacer del conocimiento general las mismas; por lo que se refiere a los derechos humanos; en ocasiones se organizan para asumir la defensa de los grupos más vulnerables y a fin de mantener el Estado de Derecho monitorean las actuaciones de las autoridades con el objetivo de controlar el abuso del poder; así también respecto a la prestación de servicios; fungen como enlace para que las personas puedan acceder a diversas prestaciones de servicio público. Cabe destacar que en el tema de la corrupción; su principal aportación es mediante el apoyo para la formulación de políticas públicas; sin embargo, es de subrayar que, para ello, quienes conformen una sociedad civil

deben contar con valores cívicos arraigados para que puedan ver por los intereses de terceros y no solamente por los propios.

4.9.- Percepción Social de la Corrupción.

“De acuerdo con un estudio auspiciado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizada por la investigadora María Amparo Casar, nueve de cada diez mexicanos consideran que la policía y los partidos políticos son las más corruptas, seguidos del Poder Judicial y el Legislativo.”

“Así mismo otro estudio auspiciado por el CIDE y el Instituto Mexicano para la Competitividad, la corrupción provocó que el 5 % de las empresas que pretendían invertir en México no lo hicieran, porque sus consecuencias se tradujeron en altos costos económicos, políticos y sociales.”

“La encuesta de Fraude y Corrupción de KPMG, empresa de asesoría en temas de productividad, casi la mitad de los emprendedores y dueños de negocios (47%) tuvieron la necesidad de hacer pagos extraoficiales para poder operar, por lo que México es uno de los países donde los empresarios recurren con más frecuencia al soborno. “

“Según el Barómetro Global de la Corrupción 2013 de Transparencia Mexicana, 91 % no confía en los Partidos Políticos, 83% desconfía de los Legisladores y 80% no confía en las Instituciones del Sistema Judicial.”

“Es preocupante la percepción de la sociedad sobre el actuar de las instituciones del Estado, sin embargo, este es el tema que debe tener nuestra atención, ya que esto va de la mano con la impunidad, según el Centro de Impartición de Justicia 2014, solo el 2% de los delitos de corrupción fueron castigados y todos fueron cometidos por mandos inferiores. Además de las 444 denuncias presentadas ante la Auditoría Superior de la Federación desde 1998 hasta 2012, solo siete fueron consignados. Esto es 1.5%”

4.9.- Reforma institucional

Para hacer efectivo el combate a la corrupción es necesario entender las implicaciones del término reforma el cual se refiere a un “cambio de algo para su innovación y mejora”; (Diccionario de la Real Academia Española, 2014) en otras palabras las reformas son cambios profundos dentro de un sistema social; que implica una transformación global orientada a formular de manera real una sociedad más justa y solidaria; por tanto, se subraya que una reforma, va estar cargada de un alto contenido ideológico. En este sentido:

“México lleva más de dos décadas reformando las instituciones gubernamentales de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno. En estos años, se consolidó la reforma al poder judicial que apuntaló la autonomía de la Suprema Corte y la fortaleció al reconocerla como Tribunal Constitucional; también, se dieron avances notables en transparencia gubernamental con la aprobación de la ley en la materia que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI (ahora también de Protección de Datos Personales) y la reforma constitucional subsecuente. A estos cambios se han sumado un sinnúmero de reformas a la legislación federal y nuevos procesos administrativos que lo mismo han creado un servicio profesional de carrera en la administración pública que un sistema de evaluación del desempeño”. (Ríos Cázares, 2015)

El Estado mexicano ha formulado diversos cambios en la legislación y en las instituciones específicamente de la administración pública; para frenar el desarrollo de la corrupción; ha planteado diversas atribuciones a los organismos encargados de velar por la transparencia; además de que mediante estas transformaciones se tiene por objetivo disminuir en medida de lo posible las facilidades para cometer actos corruptos.

“La administración pública mexicana se encuentra en un proceso histórico de cambio institucional que representa una transición para pasar de un sistema de lealtades personales a un sistema institucional, basado en el fortalecimiento y apego a las instituciones, a partir de nuevas reglas en el ámbito gubernamental. Este proceso de cambio institucional ha prevalecido durante más de un siglo. El sistema de botín (sistema de despojo), producto de un perfil patrimonialista, corporativista y de reparto, ha comenzado a cambiar debido a la aprobación de cuatro medidas fundamentales:

1. La publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

2. La creación del IFAI
3. La aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera
4. La creación de la Secretaría de la Función Pública, en sustitución de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo”. (Sánchez González, 2004)

Pese a dichas transformaciones la experiencia ha mostrado que se necesita algo más que reformas de carácter operativo y legal; pues México cuenta con un vasto cuerpo normativo, además de instituciones debidamente articuladas; sin embargo, el flagelo de la corrupción sigue lacerando a la sociedad; concretamente a la vida institucional.

Para ello se entiende por institución “la organización propia de la sociedad –es decir, sus instituciones, y las significaciones imaginarias que portan estas instituciones- es la que plantea y define cada vez lo que es considerado información para la sociedad”; (Castoriadis, 2006) en este sentido, una significación imaginaria implica todo aquello que la sociedad crea para mantener la cohesión social, además del valor que le otorgan a las instituciones para legitimarlas. Por otra parte, también se define como “el complejo total de instituciones particulares...la institución de la sociedad como un todo, entendiendo por institución normas, valores, lenguaje, herramientas, procedimientos, y métodos de hacer frente a las cosas y de hacer cosas” (Castoriadis, 2006); esta definición considera a los valores como un elemento de las instituciones ya que éstos van a ser de utilidad para hacer frente a las diversas circunstancias suscitadas día con día.

Cabe destacar que; “la institución no es una cosa (versión sociologista) ni un fantasma (versión psicologista), sino un proceso: el movimiento de las fuerzas históricas que hacen y deshacen las formas” (Lourau, 1980); es decir; que las instituciones no deben ser analizadas como algo tangible ni como una situación subjetiva; sino como un proceso histórico que va a transformar a la sociedad por ello también se le define como “el proceso mediante el cual nacen las fuerzas sociales instituyentes que, a menudo, terminan por constituir formas sociales codificadas, fijadas e instituidas jurídicamente”; dicho de otra manera, la institución refleja el resultado de las transformaciones en la sociedad; mediante formulación de leyes; en este sentido, si se parte de este concepto de institución, en México se han formulado primero las leyes antes de realizar un cambio social; lo cual explica la poca eficacia de las políticas tendientes al combate de la corrupción.

Así las cosas para hablar de un cambio en las instituciones, se hace alusión al término institucionalización el cual implica que “en su forma más simple el Estado se puede definir como una instancia política cuya función es establecer un orden político, social, económico a través de la norma jurídica, el Estado supone dominación” (Lourau, 1980); esto es, que el Estado tiene como fin último lograr el bien común mediante el orden político, social y económico; cabe destacar que más que dominación el Estado implica guía y estabilidad social por ello se apoya en la norma jurídica.

En este sentido; “el momento de lo instituyente siempre ha estado provisto de una fuerte potencialidad dinámica y si lo instituido corresponde al resultado de una estabilización en pro de la institución como objeto que puede describirse sin demasiadas dificultades, el momento de la institucionalización indica una fase activa de estabilización que niega al mismo tiempo la actividad del instituyente como negación de lo instituido y el inmovilismo de lo instituido” (Lourau, 1980); esto significa que una institucionalización es el precedente a la reforma institucional, misma que será en favor de la sociedad –para lo cual debe propiciar un cambio social- ; en su dinamismo y así evitar el estancamiento de aquellos aspectos sociales negativos, en este caso la corrupción.

Por lo tanto, mediante una reforma institucional “se formalizan las relaciones del gobierno con los distintos actores y, de ese modo, se hacen más eficientes y equitativas las tareas gubernamentales, además de otorgar un marco de certidumbre y confianza” (Cadena Hinostroza, 2003); es decir, para el combate a la corrupción una reforma institucional implica fortalecer las relaciones entre autoridades gubernamentales y sociedad; mediante bases sólidas para que las generaciones emergentes de servidores públicos vean en su actividad un trabajo digno, honesto, bien remunerado, con prestigio y notoriedad. Al mismo tiempo, en la sociedad se deben arraigar los valores, así como crear conciencia para que los ciudadanos no sean quienes fomenten los actos corruptos.

La sobre regulación representa un gran problema en el combate a la corrupción, ya que existen tantas leyes y reglamentos, para regular la conducta de los servidores públicos y sociedad para evitar, investigar y sancionar actos de corrupción, que en ocasiones se contradicen entre sí y en otras son desconocidos. Lo único que debe existir es una ley anticorrupción de observancia obligatoria y voluntad política en su aplicación.

Conclusiones

La corrupción es un fenómeno histórico de la humanidad, desde siempre; la sociedad y el Estado han compartido y permitido esta, como un modo de vida, en la que todos ganan.

Actualmente en el mundo, se tolera la corrupción en todos los niveles de la sociedad y del gobierno, desde luego también en el sector privado, en la que todos comparten ganancias, ya sea haciendo o dejando de hacer las tareas que se les han encomendado.

La corrupción está debilitando las bases del Estado de Derecho; ya que este problema genera incertidumbre respecto a la correcta administración del Estado y la aplicación de las leyes; por esto se le reconoce como un flagelo de la sociedad en general, que trae graves consecuencias en la economía global.

Para luchar contra la corrupción, es necesaria la participación de todos los sectores, social, privada, eclesiástica y pública, en la que todos nos comprometamos con la generación de una sociedad no corrupta. Esto es posible y en la actualidad existen muchas empresas socialmente responsables, que tiene como política cero tolerancia a la corrupción.

En el mundo existen normas jurídicas e Instituciones, que sancionan la corrupción, hay diversos tratados para ello y los países firmantes tienen la obligación de observarlas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es una de ellas, que impulsa la aplicación y creación de Leyes anticorrupción, el problema es la resistencia interna en los gobiernos, pues se lastiman grandes intereses, privados y públicos.

En este contexto México, ha impulsado la Transparencia como una forma de que la sociedad conozca el actuar de sus gobernantes, su patrimonio, y el de su familia, pero no basta con esto, es necesario que las personas que están al frente de estas Instituciones sean libres de todo contagio gubernamental y político, ya que en la actualidad quienes conforman los Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información, están ligados a un interés político, y esto obstaculiza su función plena. Lo mismo pasa con sus pares en todos los Estados de la República y Ciudad de México. No son agentes libres. No tienen autonomía plena.

El gobierno mexicano, en aras de cumplir con los acuerdos internacionales de lucha contra la corrupción, y dar un mensaje hacia el interior del país de que efectivamente va contra este flagelo, ha impulsado reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar paso a un Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que fue votado por el Congreso de la Unión, y que fue publicado en el diario oficial de la federación el día 28 de mayo de 2015 por el Presidente Enrique Peña Nieto.

Cada Estado miembro de la federación, dentro de su soberanía, impulsan instituciones anticorrupción, tal es el caso del Gobierno del Estado de México, que en el año 2013 por iniciativa del Gobernador Constitucional del Estado, Dr. Eruviel Ávila Villegas, se creó la Inspección General de Instituciones de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de México, con personalidad y patrimonio propios, como el área anticorrupción única, para investigar y sancionar conductas de corrupción de todas las instituciones de seguridad pública del Estado, incluidas las policías municipales. Con ello se acredita la voluntad política de combatir actos de corrupción en las áreas más sensibles y socialmente más desprestigiadas.

Cero tolerancia al conflicto de intereses entre particulares y gobierno. Mayor difusión de las políticas anticorrupción hacia la sociedad. Educación desde los primeros niveles académicos, para crear en nuestros niños y jóvenes una conducta de honestidad. Educar a nuestros hijos desde casa, para ser intolerantes a la corrupción. Educación y Cultura, son el binomio perfecto de la lucha contra la corrupción. Ética es la palabra universal, que debe regir nuestra actuación diaria. La corrupción afecta determinadamente a la economía del país, a la política y a la sociedad, y con ello debilita a las Instituciones del Estado.

Propuesta

La lucha contra la corrupción es uno de los reclamos sociales que más se hacen al gobierno; pero esta coexiste gracias al binomio sociedad-gobierno. Pues ambos son corresponsables de esta, mientras que haya quien ofrezca y reciba, pida y de, esto no se termina. Por ello solo la educación y la cultura, en todos los ámbitos sociales, académicos, políticos, religiosos y empresariales, de cero tolerancia a la corrupción, es lo que va a permitir bajar los índices de corrupción hasta lograr una sociedad incorruptible.

En este orden de ideas y a partir de que la institucionalización conlleva a una reforma Constitucional; la cual a su vez implica una transformación social. Se propone: **COMBATIR A LA CORRUPCIÓN DE FORMA HOLÍSTICA**, es decir:

- Se debe comenzar por enseñar a los niños y a los jóvenes a evitarla; mediante campañas de concientización, en la escuela, calle, casa, fabrica, centros de diversión, en fin en todos los sectores. Obviamente el papel de los padres es fundamental, y es poner el ejemplo de honestidad y respeto a las instituciones.
- Hacer de la ética, la regla general de actuación de las autoridades y ciudadanos, para que esta sea la base fundamental del desempeño de sus funciones y actuar diario.
- Crear conciencia en la población y gobierno, para lograr una cultura de cero tolerancia a la corrupción. Si logramos que este binomio funcione, estaremos viendo el nacimiento de una nueva sociedad. Las leyes son importantes porque vivimos en un Estado de Derecho, pero no son funcionales sin la voluntad de quienes debemos observarlas y aplicarlas.
- La participación de los Sectores Privado, Publico y Social, en la lucha contra la corrupción, nos llevara a tener éxito en corto, mediano y largo plazo, ya que es la cultura de la ética la que debemos sembrar entre todos los sectores, para lograr la política de cero corrupción. Con ello tenderemos Instituciones fuertes, creíbles y sanas.

Bibliografía

- Ackerman, J. (2008). Más Allá del Acceso a la Información. México: SIGLO XXI.
- Aguilar, L. (1994). El estudio de las políticas públicas. México: MAP.
- Arellano Trejo, E. (04 de Febrero de 2015). *Impacto de la corrupción en la desconfianza política*. .
Obtenido de : PB4004%20Impacto%20de%20la%20corrupcion%20en%20la%20desconfianza%20pol%C3%ADtica.pdf
- Arnaiz Amigo, A. (8 de Febrero de 2015). *Los fines del Estado*. Obtenido de
<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/5523w4.pdf>.
- Ayala Perdomo, E. O. (07 de Marzo de 2015). *Hacia una democratización de la sociedad. Un enfoque estructural*. . Obtenido de
<http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4de3b4d4e45d5haciauna.pdf>.
- Becker, G. S. (1995). Human Capital and Poverty Alleviation. USA: HRO Working Papers N° 52.
Washington DC: The World Bank. .
- Birkland, T. (2005). An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. USA: 2a ed. New Cork: M.E Sharpe.
- Bobbio, N. (1990). Fundamento y futuro de la democracia. (pág. 17). Valparaiso: EDEVAL.
- Branda, J. (2012). La evolución del concepto europeo de Estado de Derecho. Anuario constitucional latinoamericano.
- Cadena Hinostraza, C. (2003). Cambio político e instituciones: Las transformaciones de la administración pública, una perspectiva comparada entre los estados de Querétaro y México. México: PORRÚA.
- Cajiga Calderón, J. F. (2011). El concepto de responsabilidad social empresarial. CEMEFI.
- Campos, R. (14 de Febrero de 2015). *Metodología jurídica trialista*. Obtenido de
http://www.centrodefilosofia.org.ar/lyD/iyd39_16.pdf.
- Carbonell, M. (2008). Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. . UNAM.
- Carbonell, M., & Orozco, W. y. (2002). Estado de Derecho; concepto fundamentos y democratización en América Latina. México: UNAM-ITAM-SIGLO XXI.
- Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo. (2009). Poder, derecho y corrupción. Siglo XXI.
- Carothers, T. (1999-2000). "Civil Society, Foreign Policy". USA: Invierno.

- Carrillo Prieto, I. (08 de Febrero de 2015). *Legalidad y legitimidad: Teoría del poder y teoría de la norma*. . Obtenido de :
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr26.pdf>
- Castillo, A. d. (2001). "El soborno un marco conceptual para su análisis". *Gestión y política pública. Volumen X. número 2.*, 278.
- Castoriadis, C. (2006). *Una sociedad a la deriva. Entrevistas y debates (1974-1997)*. Buenos Aires: KATZ.
- Cfr, Programa Iiteramericano de Cooperación para Combatir la Corrupción. (19 de Febrero de 2015). Obtenido de <http://www.oas.org/juridico/spanish/prointer.htm>.
- Cfr. Almond, G. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*. . México: Fondo de la Cultura Económica. .
- Cfr. Caciagli, M. (1996). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. .
- Cfr. Cárdenas Garcia, J. (1996). *Una Constitución para la democracia*. México: IIJ-UNAM.
- Cfr. Cortina, A. (1998). *Ética aplicada y democracia radica*. Madrid: TAURUUS.
- Cfr. Cumbre de las Américas. (19 de Febrero de 2015). Obtenido de http://www.summit-americas.org/i_summit_sp.html.
- Cfr. Dussauge, M. (2010). *Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos*. En J. L. Méndez, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*. (págs. 207-250). México: Colegio de México.
- Cfr. Kelsen, H. (1960). *Teoría pura del derecho*. Traducción de NIVE, Moisés. Buenos, Aires: EUDEBA.
- Cfr. Laporta, F. (08 de Febrero de 2015). *Imperio de la ley*. . Obtenido de Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz. : http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10619/1/doxa15-16_05.pdf.
- Cfr. Linz J, J. y. (1994). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*. Madrid: Alianza Universidad.
- Cfr. Madrid Hurtado, M. D. (2004). *Constitución, Estado de Derecho y Democracia*. UNAM.
- Cfr. Olivecrona, K. (1959). *El Derecho como hecho*. Traducción de SANTA Pinter, José Julio. . Buenos, Aires: DEPALMA.
- Cfr. Pardo, M. d. (2010). *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*. México: Documentos de Trabajo del CIDE. IIJ-UNAM. . Obtenido de Cfr. PARDO, María del Carmen. *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*. México: Documentos de Trabajo del CIDE. IIJ-UNAM. México 2010 pp. 31-ss.
- Cfr. Plan Nacional de Desarrollo. (07 de Marzo de 2013-2018). Obtenido de <http://pnd.gob.mx/>.

- Cfr. Prudencio Carvajal, E. (26 de Febrero de 2015). *¿Quién define la agenda pública?* Obtenido de http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_4/RC4%206.pdf.
- Cfr. Reos, O. (2002). *Efectos Económicos de la Corrupción*. . Washington: División de Programas de Estado y Sociedad Civil. .
- Cfr. Riva Palacio, A. (194). *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*. México: INAP.
- Cfr. Rowland, M. (1998). "Visión contemporánea de la corrupción". En *La hora de la transparencia en América Latina*. (págs. 31-42). Argentina: El manual de anticorrupción en la función pública. .
- Cfr. Salazar, L. y. (1993). *Principios y valores de la democracia*. México: IFE.
- Cfr. Sani, G. (1982). *Sociedad Civil en: BOBBIO*. En *Diccionario de Ciencia Política*. (págs. 469-472). México: SIGLO XXI.
- Cfr. Schmitter, P. (1979). *Still the century of corporatism*. London: Trend toward corporatist intermeditation.
- Cfr. Silva, C. y. (1995). "Las formas cotidianas de la corrupción: un análisis de discurso". . *Revista latinoamericana de psicología*, 29, 243-260.
- Cfr. Somers, M. R. (Número 76/78). "¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? Hacia una sociología histórica de la formación de conceptos". . *Revista: ZONA ABIERTA*, 43-52.
- Cfr. Storey, J. (2000). *Cultura y teoría cultural*. México: 5ª PEARSON EDUCATION. .
- Cfr. Zippelius, R. (1989). *Teoría general del Estado*. Ciencia de la Política. México: PORRÚA-UNAM.
- Ciuro Caldani, M. Á. (2001). *El Derecho Universal (Perspectiva para la ciencia jurídica de una nueva era)*. Fundación para las Investigaciones Jurídicas.
- Clark Terry, N. y. (1998). *The new political culture: Changing dynamics of support for the welfare state and other policies in postindustrial societies*. . CLARK Terry, Nichols y HOFFMAN- MARTINOT, Vincent (eds) *The new political culture*, 23-24.
- Código de Ética del Servidor Público. (21 de Febrero de 2015). Obtenido de http://www.cns.salud.gob.mx/descargas/manual/C8o1digo_de_Etica.pdf.
- Código Penal de la Federación. (24 de Marzo de 2015). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120315.pdf.
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. (21 de Febrero de 2015).
- Contraloría General de la Unión. (s.f.). *La responsabilidad social de las empresas en el combate a la corrupción*. . Brasil: Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social. .

- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (21 de Febrero de 2015). Obtenido de <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/onu/CAAC.pdf>.
- Convención Interamericana contra la Corrupción. (19 de Febrero de 2015). Obtenido de <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0423.pdf>
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. (19 de Febrero de 2015). Obtenido de http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
- Convención para Combatir el Cohecho OCDE. (19 de Febrero de 2015). Obtenido de <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones/convencion-para-combatir-el-cohecho-ocde.html>
- Cortina, A. (1995). *Ética sin moral*. Madrid: TECNOS.
- Crespo, J. A. (2001). "Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas". México: Número 1. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. .
- Delgadillo Gutiérrez, L. H. (2001). *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México: 4ª PORRÚA.
- Delgado Godoy, L. (26 de Febrero de 2015). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. Obtenido de <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T3.pdf>.
- Diamond, L. y. (2005). "Assessing the quality of democracy". USA: Baltimore: Johns Hopkins University Press. .
- Díaz, E. (1981). *Estado de Derecho y sociedad democrática*. 8ª ed. TAURUS.
- Diccionario de juristas. (2000). En J. Palomar De Miguel. PORRÚA.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. (2014). Corrupción. 23ª DRAE.
- Diccionario de la Real Academia Española. (2014). Voz: Reforma. España: RAE.
- Dunn, D. D. (1999). *Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility*. En B. Manin, & A. y. Przeworski, *Democracy, Accountability and Representation*. (pág. 298). Cambridge : University Press.
- Dussauge Laguna, M. (2010). *Combate a la corrupción y rendición de cuentas: Avances, limitaciones, pendientes y retrocesos*. En J. L. Méndez, *Políticas Públicas. Los grandes problemas de México*. (pág. 231). México: COLMEX. .
- Dussel, E. (2000). *El reto actual de la ética: Detener el proceso de destrucción de la vida*. México: OCÉANO.
- Dye, T. (2002). "Understanding Public Policy" . New Jersey: Tenth Edition. New Jersey: Prentice Hall. .

- Easton, D. (1965). *A system analysis of political life*. . NOVA YORK: John Wiley & Sons. Inc.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana. (2002). *Voz. Responsabilidad*. . México: Tomo IV. F-L. 15ª ed. Ed. IJ-UNAM-PORRÚA.
- Fals Borda, O. y. (1987). En *Carlos Investigación participativa*. (págs. 18-19). Instituto del Hombre. Montevideo.
- Fernández Aguirre, G. (01 de Marzo de 2015). *El sistema de justicia en México*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/159/9.pdf>.
- Ferrajoli, L. (1999). *La cultura Giuridicanell Italia del novecento*. . Roma- Bari, Italia: Laterza.
- Gabrielli, C. y.-L. (2006). *Philosophies de l'État 1880-1914*. Obtenido de <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-54552010000100019&scr>
- Garzón Valdés, E. (2007). *El concepto de corrupción*. EDICIONES COYOACÁN.
- González Llaca, E. (2005). *La corrupción, patología colectiva*. México: INAP.
- González y González, F. (21 de Febrero de 2015). *El bien común como principio jurídico*. . Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/469/25.pdf>.
- González, R. S. (2007). *Análisis, Técnicas y Herramientas en el Combate a la Delincuencia Organizada y Corrupción*. . México: EDICIONES COYOACÁN.
- Guanajuato, P. J. (8 de Febrero de 2015). Obtenido de *Conceptos jurídicos fundamentales*.: http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/ifsp_conceptosjuridicosfundamentales-1.pdf
- Guandique, J. S. (08 de Febrero de 2015). *Noción de ley*. . Obtenido de *Doctrina de Francisco Suárez*.: <http://www.filosofia.org/aut/003/m49a1293.pdf>.
- Guerrero, O. (1998). *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*. México: INAP.
- Hernández Salmerón, G. A. (21 de Febrero de 2015). *México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Obtenido de <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n78/salmeron.pdf>.
- Hierro, L. (1998). *Estado de derecho. Problemas actuales*. . México: FONTAMARA.
- Informe Independiente sobre la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. (21 de Marzo de 2015). Obtenido de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_inf_sc_sp.doc.
- Jaime, E., & Avendaño, E. y. (2012). *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos*. . México: Cuaderno 06. SFP. .
- Kant, I. (1996). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. . Barcelona: ARIEL.
- Katz, F. (2000). *La corrupción y la Revolución mexicana*. . En *La corrupción en México. Vicios públicos, virtudes privadas*. (pág. 104). México: CIESAS-PORRÚA.

- Kraft, M. y. (2004). "Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives". . Washington DC: CQC Press.
- La Convención Anticohecho de la OCDE. (19 de Febrero de 2015). Obtenido de http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/antibriberyconvention/AntiBribery_Convention_and_Working_Group_Brief_ESPA%C3%91OL.pdf
- Lahera, E. (2002). Introducción a las políticas públicas. México: Fondo de Cultura Económica.
- LAROUSEE., D. E. (2000). Voz Cultura. . México: 23ª ed.
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. (24 de Marzo de 2015). Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFACP.pdf>.
- Lomnitz, C. (2000). Vicios públicos, virtudes privadas; la corrupción en México. CIESAS y PORRÚA.
- López, J. (2003). Normas y políticas internacionales contra la corrupción. Salvador: PROBIDAD.
- Lourau, R. (1980). El Estado y el inconsciente. Ensayo de sociología Política. . Barcelona: KAIRÓS.
- Lozano, F. (2009). "La anatomía de la cultura en México". *"De la cultura política a las políticas culturales"*. Año II. Núm. 13. Primavera-verano., 4-10.
- Lugo Verduzco, A. (21 de Febrero de 2015). *La ética en el servicio público*. . Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1374/15.pdf>.
- Malem Seña, J. F. (2002). La Corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. . Barcelona: GEDISA.
- Maraña, M. (2000). Cultura y desarrollo: Evolución y perspectivas. . UNESCO ETXEA.
- Montaner, C. A. (2005). La Libertad y sus enemigos. Argentina: Plaza Janes.
- MORÁN, M. L. (1997). Elites y cultura política en la España democrática. En P. D. Castillo, *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*. (pág. 11). Valencia: TIRANT LO BLANCH. .
- Moreno Uriegas, M. D. (21 de Febrero de 2015). *Características de la función político-administrativa del servidor público y toma de decisiones en periodo de restricción de recursos*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1276/12.pdf>.
- Morris, S. (1991). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Siglo XXI.
- Nair, D. (2005). La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción. . En *Naciones Unidas Oficina Contra la Droga y el Delito*. (pág. 54). Viena: NACIONES UNIDAS.
- Nieto, N. (2013). "La corrupción política en México: del pasado a la transición democrática". *Ciencias Sociales. Vol. 8, n.º 1*, 127.
- Orego, C. (1995). Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's Municipal Governments. USA.

- Orozco Enríquez, J. d. (1997). Constitución Política de los Estados Unidos Comentada. . México: UNAM.
- Ortegón Quiñones, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. . Bogotá: COLCIENCIAS. Obtenido de 175 ORTEGÓN Quiñones, Edgar. Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Ed. COLCIENCIAS. Bogotá 2008 p. 37.
- Pacto Mundial. (01 de Marzo de 2015). Obtenido de <http://www.pactomundial.org/project/principio-10/>.
- Pedroza de la Llave, S. (21 de Febrero de 2015). *La responsabilidad penal de los servidores públicos, breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia*. Obtenido de : <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/116/32.pdf>
- Peña Nieto, E. (2011). México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados. México: GRIJALBO.
- Pérez Díaz, V. (1995). La primacía de la sociedad civil. Madrid: ALIANZA.
- Pichardo Pagaza, I. (08 de Febrero de 2015). *Introducción a la nueva administración pública de México*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1425/3.pdf>.
- Pizzorno, A. (1992). La corrupción en el sistema político. En: DELLA PORTA Donatella Los cambio occulto. Bologna: IL MULINO. .
- Prieto de Pedro, J. (2006). Cultura, Culturas y Constitución. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. .
- Primera Cumbre de las Americas. (19 de Febrero de 2015). Obtenido de http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf.
- Programa Nacional de Procuración de Justicia . (01 de Marzo de 2013-2018). Obtenido de <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/documentos/PNPJ%202013-2018.pdf>.
- Ramos, N. A. (2011). La Filosofía de Miguel Reale. Mar de Plata : Universidad Fasta. .
- Rawls, J. (1996). Liberalismo político. Bogotá: FCE.
- Reale, M. (2002). En F. d. Direito.. Sao Paulo: 19ª ed. CIP.
- Reflexiones sobre la Corrupción en México. (04 de Febrero de 2015). Obtenido de <http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf>
- Reforma en Transparencia. (21 de Febrero de 2015). Obtenido de <http://embamex.sre.gob.mx/dinamarca/images/pdf/transparencia.pdf>.
- Ríos Cázares, A. y. (15 de Marzo de 2015). *La fragmentación institucional de la rendición de cuentas*. Obtenido de <http://inicio.ifai.org.mx/EventosDocumentos/Panel2.pdf>.
- Rivera, S. (2012). Participación ciudadana y combate a la corrupción; cinco modelos de incidencia desde el servicio público. . INDESOL.

- Roderic, C. A. (2010). "El tecnócrata en México". *Revista Mexicana de Opinión Pública.*, 83.
- Rodrigo, V. D. (21 de Marzo de 2015). *El delito de peculado*. Obtenido de <http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bibliotecaSedesDependencias/unidadesAcademicas/FacultadDerechoCienciasPoliticasyPublicacionesMedios/EstudiosDerecho/SegundaEpoca/Tab/630004.pdf>
- Rodríguez Arana Muñoz, J. (1992). *Principios de Ética Pública. ¿Corrupción o Servicio?* Madrid: MONTECORVO.
- Rodríguez Zepeda, J. (2001). *Estado de derecho y democracia.* . México: 2ª IFE.
- Rojas Amandi, V. (14 de Febrero de 2015). *Los tratados internacionales sobre corrupción*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/8.pdf>.
- Rojina Villegas, R. (21 de Febrero de 2015). *La justicia, valor supremo del Derecho*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/252.5/cnt/cnt14.pdf>.
- Rosales Esser, J. P. (2012). *Semblanza histórica de la Filosofía del Derecho.* . En *Lecciones Propedéutica* (pág. 209). Venezuela: ARTE PROFESIONAL C.A. .
- Salazar Sotelo, F. y. (1994). *Modernización económica y transición democrática en México: 1982-1992.* . En J. M., *México, una sociedad en cambio. Reflexiones sobre política y cultura.* (pág. 23). México: UAM-IZTAPALAPA .
- Salazar Ugarte, P. (2006). *Democracia y (cultura de la) legalidad.* México: IFE.
- Salazar Vargas, C. (07 de Febrero de 2015). *La definición de política pública.* . Obtenido de http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf.
- Salazar, P. (1998). "Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia en México". *isonomia*, 200.
- Sánchez González, J. J. (2004). *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México.* . México: PORRÚA.
- Santamaría Pastor, J. A. (1988). *Fundamentos de derecho administrativo.* Madrid: CEURA.
- Schmmit, C. (1990). *Sobre el parlamentarismo.* Madrid: TECNOS.
- Secretaría de la Función Pública. (21 de Febrero de 2015). Obtenido de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. (1996 p. 128.). *Responsabilidades de Servidores Públicos sus Modalidades de Acuerdo con el Título Cuarto Constitucional.* Novena Época. Tomo III. . Obtenido de *RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.* Tesis: P. LX/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo III. Abril de 1996 p. 128.
- Sociedad Civil. (07 de Marzo de 2015). Obtenido de http://www.oas.org/es/temas/sociedad_civil.asp.

- Specialised Anti-Corruption Institutions. (21 de Febrero de 2015). Obtenido de <http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>.
- Tamayo y Salmorán, R. (2001). Legitimidad. Nuevo diccionario Jurídico Mexicano”. México: UNAM-PORRÚA. Obtenido de Tomo I-O. IJ-UNAM-.
- Tanzi, V. y. (1998). “Corruption, Public Investment and Growth”. Washington: International Monetary FoundWorkingPaper.
- Tapia Álvarez, M. (2010). Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas. En J. L. Méndez, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*. (pág. 419). México: COLMEX.
- The Random House Dictionary Of The English Language. (s.f.). Nueva York: 2a ed. Ed. Random House.
- Therborn, G. (1996). Más allá de la ciudadanía: ¿Democracia post-liberal o liberalismo post-democrático? . En J. F. Tezanos, *La democracia post-liberal*. (págs. 67-68). Madrid: SISTEMA.
- Torres Falcón, M. (21 de Febrero de 2015). *El concepto de igualdad y los derechos humanos. Un enfoque de género*. Obtenido de http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/El%20concepto%20de%20igualdad%20y%20los%20derechos%20humanos_0.pdf
- Tribunales de Colegiados de Circuito. (2005). *Cohecho Y Extorsión. Sus diferencias (Legislación del Estado de México)*. Tesis Aislada.
- Trujillo Arjona, A. (2002). “La Corrupción Política: Una Revisión de la Literatura”. . Universidad Carlos III de Madrid, Documento de Trabajo 02-14. Obtenido de 86TRUJILLO Arjona, A. “La Corrupción Política: Una Revisión de la Literatura”. Universidad Carlos III de Madrid, Documento de Trabajo 02-14, Madrid. 2002 p 23.
- Ugalde, L. C. (01 de Marzo de 2015). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Obtenido de <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/bibliografiamodulo3/Rendicion%20de%20cuentas%20y%20democracia.%20El%20caso%20de%20Mexico.pdf>.
- UNRISD. (07 de Marzo de 2015). *Democratización, sociedad civil y gobernabilidad*. Obtenido de [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=E4F7466863D05AF6C1256EBD003F5F69&parentdoctype=documentauxiliarypage&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/E4F7466863D05AF6C1256EBD003F5F69/\\$file/schap5.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=E4F7466863D05AF6C1256EBD003F5F69&parentdoctype=documentauxiliarypage&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/E4F7466863D05AF6C1256EBD003F5F69/$file/schap5.pdf)
- Valades, D. (07 de Febrero de 2015). *Algunas características del sistema político mexicano* . Obtenido de REPNE_015_011.pdf.
- Vanossi, J. R. (1987). El Estado de derecho en el constitucionalismo social. Buenos Aires: Eudeba.
- Vargas Carreño, E. (19 de Febrero de 19). *La Convención Interamericana contra la Corrupción*. Obtenido de <http://www.iadb.org/leg/Documents/corrupcin%20Carreo%20Spa.pdf>.
- Verdu, P. L. (1998). Teoría General de las articulaciones constitucionale. Madrid: DYKISON .

- Vizcaíno Zamora, Á. (2011). Combate a la corrupción. . INACIPE.
- Wayne, C. (s.f.). "Mexican politics in transition". San Diego U.S: University of California.
- Weber, M. (1981). *El político y el científico*. México: Ed. COLOFÓN. .
- Welch, S. (1993). "*The concept of political culture*". MARTIN's PRESS.
- Wences, I. y. (2014). Cultura de la legalidad: Proyecto y movimiento. . En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*. (pág. 29). Costa Rica: FLACSO.
- Wolff, C. (14 de Febrero de 2015). *LA ESCUELA DEL IUSNATURALISMO MODERNO*. . Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/14.pdf>.