

## CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Christopher Arpauro PASTRANA CORTÉS\*

SUMARIO: I. *Idea de corrupción*. II. *Antecedentes*. III. *El nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*. IV. *Derecho a la buena administración pública*.

### I. IDEA DE CORRUPCIÓN

Hablar de corrupción hoy, en una sociedad como la nuestra, es prácticamente un tópico, un “lugar común” al que todos, en algún momento, hemos recurrido sin siquiera proponérselo ¿Por qué? Sin atrevernos a afirmar que se trate de una cuestión cultural,<sup>1</sup> me parece que su existencia sí estriba en un fenómeno social, que permea en prácticamente, si no es que en todas, las capas de aquel tejido.<sup>2</sup> Me parece que la corrupción no debería aceptar una clasificación entre leve y grave o graves y no graves, por principio de cuentas porque la corrupción es una cuestión de todo o nada: o se es corrupto o no. Buenamente alguien podría sostener que es incorruptible en todos los aspectos de su vida. Más adelante reconocería, quizá, que en alguna ocasión (u ocasiones) superó (evitó) infracciones de tránsito con una inocente “mordida”, pero, con notable sagacidad afirmaría que eso no es corrupción, y apresuradamente sentenciaría que corruptos son los políticos que desvían recursos. Bueno, ese simple hecho de evasión de la multa sería suficiente para tildar a esa persona de corrupta. No hacerlo significaría tanto como afirmar que una persona que roba diez pesos no comete delito de robo, y el que roba

---

\* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y director de Asuntos Jurídicos de la CDHDF.

<sup>1</sup> Sobre este tema, ver la reciente opinión de Peralta Ramos Adriana, “¿Nacimos corruptos o aprendimos a serlo?”, *Foro Jurídico*, núm. 180, México, 2018.

<sup>2</sup> Entendemos por popular, *strictu sensu*, lo relativo al pueblo, sin que sea nuestra pretensión establecer distinción alguna por razón de posición económica o social ni de ninguna otra naturaleza.

mil pesos sí lo hace. No son los montos ni la apariencia de las conductas las condiciones que definen su naturaleza. Las conductas se definen a sí mismas, y punto. La razón para que ejemplos como el que ficticiamente se narra se reproduzcan en el imaginario colectivo obedece a que el ciudadano común asume —con relativo acierto— que su conducta es menos importante que la de un político. *Craso* error. La imperceptible, pero trascendental existencia de ese “menor” acto de corrupción puede no representar demasiado desde la óptica individual del ciudadano, pero su impacto se transforma sensiblemente si multiplicamos cada pequeño acto de corrupción por el número de mexicanos que a diario lo cometen. De ese modo, la corrupción se transforma, de un evento o serie de eventos aislados a un fenómeno complejo, principalmente por su generalización, por la complejidad que reviste aprehender su concepto y detectar y combatir sus causas. No obstante, podemos reconocer que algunos de sus orígenes se encuentran en el deficiente diseño normativo y su inadecuada aplicación; ello algunas veces resultado de la falta de capacitación del servicio público, la carente autonomía de las instituciones anticorrupción y su insolvencia para alcanzar auténticos procesos de transparencia y rendición de cuentas proactivos para con la ciudadanía, sumando a las anteriores el desinterés de los gobernados por tener conocimiento de ellas y participar activamente en su combate.

## II. ANTECEDENTES

Es de vital importancia atender este fenómeno, porque sus efectos son de gran impacto, principalmente para el sector económico; pero ello tiene repercusiones no sólo para la iniciativa privada, sino para las finanzas públicas, lo que se traduce en una merma sensible en las condiciones de vida para la sociedad (empleo, salarios, costos de bienes y servicios y otros satisfactores), que además genera un reflejo que afecta la percepción de los mercados internacionales, que, en contextos de inseguridad jurídica o económica o ambas, optan por no invertir sus capitales en nuestro país. Es por ello que en el plano convencional, México es signatario de diversos instrumentos internacionales en esta materia:

1. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), primer instrumento jurídico internacional en materia de combate a la corrupción y el segundo tratado interamericano más ratificado (México en 1997). Tiene como propósito promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos ne-

cesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción de cada Estado parte.<sup>3</sup>

Además, somos parte del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), que funciona como instrumento de carácter intergubernamental para apoyar a los Estados parte en la implementación de las disposiciones de la Convención; otro de sus propósitos es dar seguimiento a los compromisos asumidos, analizar su forma de ejecución y propiciar la celebración de actividades de cooperación, el intercambio de información y buenas prácticas de mejora continua, así como la armonización de las legislaciones de los Estados parte. El Mecanismo es imparcial y objetivo en su operación y sus conclusiones. Centralmente busca fortalecer la cooperación entre y con los Estados parte, de tal forma que no los sanciona, no los califica ni los clasifica.

2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), orientada a tipificar el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros, así como las figuras de complicidad, incitación, ayuda, instigación o autorización para llevar a cabo un acto de cohecho de un servidor público extranjero. Sanciona, también, la tentativa y confabulación, de la misma manera que se penaliza a un servidor público local. En cumplimiento a este compromiso convencional, nuestro Código Penal Federal regula esta conducta desde 1999 en su título décimo, “Delitos por hechos de corrupción”, específicamente en el artículo 222 bis.<sup>4</sup>

Esta Convención dispuso, asimismo, el establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales (GTC), encargado de asegurar que los Estados parte cumplan con ella, esto mediante un proceso de monitoreo, que consta de una evaluación realizada por los mismos Estados, y que el GTC se encarga de supervisar, permitiendo así el intercambio de información.

---

<sup>3</sup> Artículo II, Convención Interamericana contra la Corrupción, Organización de los Estados Americanos, disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp).

<sup>4</sup> La Convención fue suscrita por México el 17 de diciembre de 1987, y entró en vigor el 26 de julio de 1999; sin embargo, el Estado mexicano cumplió anticipadamente con el compromiso internacional al publicar la reforma respectiva en el *DOF* el 17 de mayo de 1999.

3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que define a la corrupción como “una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad”<sup>5</sup> y cuya finalidad es promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir, eficaz y eficientemente la corrupción. También cabe destacar la promoción de la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Igual que las convenciones antes mencionadas, ésta cuenta con un instrumento auxiliar para su cumplimiento: el Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, compuesto de procedimientos y procesos realizados por pares para llevar a cabo un examen de la implementación de la CNUCC en los países; es decir, un modelo a partir del cual los Estados parte se examinan entre sí de conformidad con el documento base del mecanismo.<sup>6</sup> Para garantizar certeza y objetividades examen, el Estado parte examinador será supervisado por un órgano denominado Grupo de Examen de la Aplicación.

Además, México forma parte de *Transparency International*,<sup>7</sup> organización internacional no gubernamental, no partidista y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional.<sup>8</sup> Se integra por más de cien capítulos nacionales, que son organizaciones autónomas de los países que la integran, y a través de ellos la organización lucha contra la corrupción, opera con propios recursos y fortalece sus funciones con los instrumentos mencionados con anterioridad.

Esta organización es mundialmente reconocida, particularmente, por ser la generadora de dos instrumentos de análisis fundamentales a nivel in-

---

<sup>5</sup> Prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf).

<sup>6</sup> La realización del examen implica una participación del Estado parte examinado; mediante sorteo se seleccionan a los Estados parte examinadores, comprende una etapa de autoevaluación, análisis de las respuestas, medidas adoptadas para aplicar la Convención y en los logros y problemas relativos a dicha aplicación. Se trata de un diálogo constructivo entre expertos gubernamentales en el que el Estado parte examinado debe facilitar y aportar información de importancia para la aplicación de la Convención. El examen concluye con un informe sobre el estado del país y un resumen del informe que incluirá los logros, las buenas prácticas que presenta el examinado, los problemas que enfrenta y se formulan observaciones para la aplicación de la Convención.

<sup>7</sup> Fundada en 1993, mientras que el capítulo *Transparencia Mexicana* se fundó en 1999.

<sup>8</sup> *Transparencia Mexicana*, disponible en: <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>.

ternacional: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC),<sup>9</sup> y el Índice de Fuentes de Soborno, útiles para monitorear el cumplimiento de las diversas convenciones internacionales. El IPC se mide en una escala de cero a cien, en donde cero es la calificación más baja y cien es la mejor evaluación en materia de corrupción. En 2017, México fue calificado con 29, y en 2016, con 30, lo que indica una caída, ubicándose en la posición 135 respecto del total de países evaluados (180). En tal contexto, Transparencia Internacional formuló a México las siguientes recomendaciones:

- 1) Asegurar la correcta implementación del Sistema Anticorrupción en todo el territorio nacional.
- 2) Incorporar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y al Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el SNA, para fortalecer las investigaciones de lavado de dinero y las llamadas “empresas fantasmas”.
- 3) Crear una Fiscalía General de la República capaz, autónoma e independiente para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política ni de intereses privados.
- 4) Avanzar hacia sistemas de información interoperable y automatizada de todas las instituciones públicas, incluyendo la máxima publicidad y formatos abiertos respecto del financiamiento a partidos políticos y sus proveedores.<sup>10</sup>

El capítulo Transparencia Mexicana, integrado a Transparency International, realiza un estudio similar al IPC, pero a nivel nacional, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno,<sup>11</sup> cuya última actualización fue en 2010, donde se identificaron doscientos millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. Los estados con mayor número de actos de corrupción fueron el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), Estado de México, Guerrero, Oaxaca e

<sup>9</sup> Es importante destacar que, en tratándose de esta clase de estudios, como su nombre lo indica, lo que se le pregunta a los sujetos encuestados es su percepción respecto de la presencia de corrupción en general y/o en instituciones públicas específicas, sin que el resultado de la misma sea objetivo como sí ocurre, por ejemplo con estadísticas o índice de sanciones, que pueden aportar instituciones como la Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de la Función Pública respecto del número de procedimientos de investigación, número de servidores públicos sancionados y naturaleza de la sanción impuesta.

<sup>10</sup> Índice de Percepción de la Corrupción, *Transparency International*, disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017).

<sup>11</sup> Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Transparencia Mexicana, disponible en: <https://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/>.

Hidalgo, mientras que Baja California Sur, Durango, Nayarit, Aguascalientes y Yucatán registraron un decremento.

Transparencia Internacional define a la corrupción como el abuso del poder encomendado para el beneficio propio; es decir, que si bien es cierto la corrupción puede permear también en el ámbito privado, ésta no es jurídicamente relevante ni sancionable en tanto permanezca limitada a ese espacio; al contrario, los actos de corrupción que trasciendan a la esfera pública son, por ese solo hecho, y con independencia de su gravedad, reprochables y punibles. De acuerdo con información de Transparencia Mexicana, desde 2009 el país ha sufrido un gran incremento en materia de corrupción derivado de la crisis mundial financiera de 2008, en comparación con ese año el aumento ha sido de un 40%.

También se cuenta con una encuesta realizada por el INEGI, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, que mide la satisfacción de la población con relación a diversos aspectos, entre ellos la percepción y experiencias de corrupción al realizar trámites ante servidores públicos.

Si bien es cierto que los principales estudios para medir la incidencia de la corrupción están orientados al servicio público, ello no significa que la corrupción sea de exclusiva comisión por parte de servidores públicos. Infortunadamente ocurren cada vez con mayor frecuencia actos de corrupción en los que participan los particulares. A este respecto, el Barómetro Global de Corrupción, otro informe de *Transparencia Internacional*, que se realiza con el objetivo de medir la percepción de la corrupción por los ciudadanos y se integra por los barómetros nacionales, en 2017 el que se refirió al caso mexicano fue el Barómetro de Corrupción para América Latina y el Caribe. En él se reporta que 62% de la población encuestada consideró que la corrupción había aumentado, y, sin embargo, 29% reconoció haber propiciado la corrupción mediante sobornos hacia el servicio público. Además, de acuerdo con Transparencia Internacional, en nuestro país el porcentaje de particulares que dice haber sobornado a un servidor público asciende al 51%. En lo tocante a la confianza que se tiene en los servidores públicos, 47% de las personas encuestadas concuerda en que son corruptos. Del informe se derivaron las siguientes recomendaciones para los diferentes capítulos nacionales incluidos:

1. Fortalecer las instituciones involucradas en la detección, investigación, y penalización de crímenes relacionados con la corrupción.
2. Eliminación del fuero político para casos relacionados con corrupción.

3. Fortalecer la capacidad de investigación de la policía, reforzar medidas de disciplina interna, y establecer mecanismos permanentes de rendición de cuentas para la policía.
4. Crear canales efectivos de denuncia que protejan al denunciante de retribuciones.<sup>12</sup>

A pesar de los datos obtenidos sobre los particulares involucrados en hechos de corrupción, ninguna de las recomendaciones estuvo específicamente orientada a atender esa incidencia.

### III. EL NUEVO SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Bajo este orden de ideas, los instrumentos convencionales citados, de la mano de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015<sup>13</sup> en materia de combate a la corrupción, son el basamento necesario para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como mecanismo coordinador de diversas instituciones para el combate a la corrupción. Sin embargo, el SNA no limita su participación a una mera actividad coordinadora, sino que también es generadora de política pública en diversos sentidos, como la prevención; el intercambio de información y de buenas prácticas intergubernamentales e internacionales; sensibilización y capacitación para servidores públicos y particulares respecto de los códigos de conducta que indefectiblemente deben observar en el desempeño de sus encargos públicos, y, en el caso de los particulares, la trascendencia negativa de su colaboración en hechos corruptos, y, desde luego, también su aportación como política pública a la actividad legislativa tendiente a la prevención, investigación y sanción de las personas físicas o morales que participen en hechos de corrupción.

En cumplimiento al segundo transitorio<sup>14</sup> de la reforma referida, el 18 de julio de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del

---

<sup>13</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015).

<sup>14</sup> Otorgaba el plazo de un año al Congreso de la Unión para aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>15</sup> Asimismo, se publicaron los decretos por los que se reformaron, adicionaron o derogaron diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,<sup>16</sup> que establecen las bases para el correcto funcionamiento del Sistema y los requerimientos para el trabajo en conjunto de las instituciones afines.

Consecuentemente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,<sup>17</sup> su estructura quedó conformada de la siguiente manera:

1. Comité Coordinador, que tiene la función de organizar a los integrantes del SNA, así como diseñar, promover y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción. Sus integrantes serán los siguientes:
  - Un representante del Comité de Participación Ciudadana.
  - El titular de la Auditoría Superior de la Federación.
  - El titular de la Fiscalía Especializada de combate a la Corrupción.
  - El titular de la Secretaría de la Función Pública.
  - Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
  - El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
  - El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>18</sup>
2. Comité de Participación Ciudadana, cuyo fin es coadyuvar en el correcto funcionamiento del SNA y ser la instancia de vinculación con organizaciones sociales y académicas. El Comité se integra por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

<sup>15</sup> Decreto del Diario Oficial de la Federación, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016).

<sup>16</sup> Decretos del Diario Oficial de la Federación, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=07&day=18>.

<sup>17</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Cámara de Diputados, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.

<sup>18</sup> Como puede observarse, la recomendación de Transparencia Internacional en lo relativo a la incorporación del titular de la Unidad de Inteligencia Financiera y al Servicio de Administración Tributaria fue desatendido. Considerando que el factor económico es una de las constantes en los hechos de corrupción, se estima que su inclusión hubiera representado un acierto no sólo en plano formal para cumplimentar la observación de TI, sino que además se hubiera constituido en un mecanismo más para alcanzar los objetivos del SNA.



3. Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, encargado de establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, así como homologar procedimientos, técnicas, criterios, estrategias y programas en materia de auditoría y fiscalización. Integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.
4. Sistemas locales que, básicamente, deben ser una réplica del SNA, con sus respectivas diferencias en función de cada entidad federativa para conjugar esfuerzos con la Federación en el combate a la corrupción.

Otro de sus elementos esenciales es la Plataforma Digital Nacional, regulada por el Comité Coordinador, quien establecerá las bases de su funcionamiento, pero que será administrada por la Secretaría de la Función Pública, a cargo de la vigilancia de las actividades de los servidores públicos, así como de la investigación y sanción de las faltas administrativas no graves, así como de la coordinación de los órganos internos de control. La Plataforma se conformará por la información que incorporen a ella las autoridades integrantes del Sistema Nacional, a través de por lo menos seis sistemas electrónicos.<sup>19</sup> Uno de los sistemas más relevantes es el de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal referido a los recursos financieros y económicos con los que cuentan los servidores públicos desde el inicio, durante y al término de su encargo público. Es aplicable para todos los servidores y está concebido fundamentalmente como un mecanismo de prevención de la corrupción.

Es importante destacar que, a diferencia de lo que históricamente ocurre con los instrumentos jurídicos en nuestro país, en el marco del modelo anticorrupción se ha hecho una amplia inclusión privilegiando los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información para prevenir la incidencia de los sucesos en lugar de concentrarse en la sanción de faltas y/o delitos; es decir, atendiendo las consecuencias y no las causas. Afortunadamente, el SNA está orientado, como conjunto normativo, no a la sanción de determinadas conductas, sino a generar la abstención de ellas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 constitucional,<sup>20</sup> se considera servidor público a

<sup>19</sup> Artículo 49, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Cámara de Diputados, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf).

los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Mientras que en su artículo 212,<sup>21</sup> el Código Penal Federal lo define como

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, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial 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.

Agregando en este último, a quienes laboran en empresas productivas del Estado.

Como se mencionó anteriormente, el objetivo del SNA<sup>22</sup> es la prevención, investigación y sanción de las personas físicas o morales que participen en hechos de corrupción; por esa razón, las conductas referidas están reguladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Código Penal Federal, ordenamientos en los que se establecen consecuencias de naturaleza administrativa y penal, respectivamente, tanto para servidores públicos como para particulares.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Código Penal Federal, Cámara de Diputados, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_210618.pdf).

<sup>22</sup> Artículo 113, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf).

<sup>23</sup> La inclusión de responsabilidades administrativas para particulares es novedosa en cuanto que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no se reconocía ningún supuesto de responsabilidades, y, por lo tanto, tampoco sanciones para los particulares, mientras que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (nótese que ya no se acompaña de los *servidores públicos* como únicos destinatarios o sujetos de aplicación) ya se incluye aquella posibilidad.

Las faltas administrativas, reguladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se dividen en no graves, graves y de particulares. Uno de los supuestos para que se configure una falta administrativa no grave es que un servidor público no muestre disciplina y respeto a los particulares con los que debe tratar; por ejemplo, un agente del Ministerio Público que insulte al particular que se presenta a formular una denuncia; mientras que una falta administrativa grave se puede constituir por un conflicto de interés; es decir, que, por ejemplo, entre el servidor público y el particular exista alguna relación de amistad, y que por tal razón aquél le dé prioridad al trámite del segundo. Por su parte, los particulares únicamente pueden incurrir en faltas administrativas graves; un supuesto puede actualizarse cuando medie un soborno a un servidor público, esto es, la promesa de un beneficio a cambio de una abstención o de la realización de actos indebidos en el marco de sus atribuciones y obligaciones legales.

Las autoridades encargadas de investigar las sanciones administrativas son:

- La Secretaría de la Función Pública y sus homólogos en las entidades federativas.
- Los órganos internos de control.
- La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas.
- Unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado.

Dependiendo de su gravedad, las sanciones<sup>24</sup> para los servidores públicos que incurran en faltas administrativas son: amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y/o sanciones económicas, mientras que para los particulares (personas físicas o morales) que cometan actos que afecten al Estado tendrán sanciones económicas, inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas e indemnización por los daños y perjuicios ocasionados. Las autoridades encargadas de sancionar son:

---

<sup>24</sup> Del periodo diciembre 2012 a junio 2018 se registraron 63,560 sanciones administrativas a 46,290 servidores públicos, de éstas 25,338 fueron amonestaciones públicas y privadas (39.9%); 17,057 suspensiones (26.8%); 13,815 inhabilitaciones (21.7%); 2,391 destituciones (3.8%), y 4,959 sanciones económicas (7.8%) con un monto acumulado de 12,691 millones de pesos. Sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, disponible en: [http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6\\_IG\\_INFORME\\_COMPLETO.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6_IG_INFORME_COMPLETO.pdf).

- En el caso de faltas no graves:
  - a) La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas.
  - b) Órganos internos de control.
  - c) Unidades de responsabilidades administrativas.
- En el caso de faltas graves (incluidos los particulares):

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas.

Mientras que los delitos relacionados con hechos de corrupción se encuentran regulados en el título décimo “Delitos por hechos de corrupción”, del Código Penal Federal,<sup>25</sup> y son los siguientes:

- Ejercicio ilícito de servicio público
- Abuso de autoridad
- Coalición de servidores públicos
- Uso ilícito de atribuciones y facultades
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de Influencia
- Cohecho
- Cohecho a servidores públicos extranjeros
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito

Los delitos pueden ser sancionados con decomiso, destitución, inhabilitación, multa y/o pena privativa de la libertad.<sup>26</sup> La Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción es la encargada de investigar la comisión de tales conductas, y los tribunales del Poder Judicial son los encargados de sancionar.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Sólo por citar un ejemplo, en el Código Penal para el DF la regulación de estas conductas se encuentra en los títulos décimo octavo y décimo noveno, “Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos y por particulares, respectivamente”.

<sup>26</sup> Las penas van desde un año de prisión para el caso del ejercicio ilícito del servicio público y hasta los catorce años de pena corporal en delitos como cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

<sup>27</sup> Recordemos que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, el régimen de excepción concede, en primer término, competencia a las autoridades locales

De esta forma, se observa una gran estructura para el combate a la corrupción; no obstante, hasta la fecha simplemente no se cuenta con su funcionamiento, ya que todas las reformas, adiciones y derogaciones publicadas no entrarán en vigor hasta en tanto no se declare expresamente la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República y se nombre a su titular.

De los cambios sobresalientes que se advierten con la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la reforma al Código Penal Federal está la clasificación de faltas en graves y no graves, la inclusión de las faltas graves o delitos cometidos por particulares (personas físicas o morales); respecto a las sanciones de los delitos, de manera adicional a cualquier otra sanción, se impondrá a los servidores públicos su destitución e inhabilitación para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos, y será tomado en cuenta el nivel jerárquico y el grado de responsabilidad de su encargo para la individualización de sanciones.

#### IV. DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, a la que nos referimos con anticipación, señalaba desde hace ya quince años que la corrupción socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos y otras amenazas a la seguridad humana; y continuaba diciendo que puede alcanzar efectos devastadores en la disponibilidad, calidad y accesibilidad, sobre la base de la igualdad, de los bienes y servicios relacionados con los derechos humanos. La verdad sea dicha: el tema de la vinculación entre la corrupción es de muy reciente detección, y, por esa razón, son muy escasos los estudios a este respecto, sin que ello implique que tal relación sea inexistente. Es cierto que en muchos casos la corrupción lleva ínsita violación a derechos humanos; sin embargo, aunque no podemos tildar esa unión como indisoluble, tampoco podríamos negar su vinculación y relaciones directa e indirecta.

También es dable considerar una tercera posibilidad, en la que el rol cronológico-dinámico se invierta: la inobservancia de derechos humanos como agente corruptor o, al menos, factor de permisión de la corrupción. A este enfoque se refiere puntualmente Sepúlveda Carmona; en un contexto de limitaciones a las libertades de expresión, como el derecho a la infor-

---

para conocer de los hechos de corrupción. De tal suerte, la Federación será competente cuando se actualice alguno de los supuestos de los ámbitos de validez a que se refieren el CPF (artículos 1o. al 6) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 50).

mación o la criminalización de la protesta social, ejercicios anticorrupción como la transparencia y la rendición de cuentas, disminuyen significativamente y se amplifica el espectro de la impunidad, que es una más de las manifestaciones de la corrupción.<sup>28</sup>

Un caso en el que la corrupción simultáneamente conllevaría una violación a derechos humanos lo encontraríamos, por ejemplo, en una agencia del Ministerio Público en el que, habida cuenta de un soborno, el titular se negara a recibir la declaración o la alterara para favorecer los intereses de la contraparte; en tal supuesto el hecho de corrupción generaría simultáneamente la violación a los derechos humanos de las víctimas o de la persona ofendida<sup>29</sup>. Hay muchos otros actos de corrupción que están, empero, ceñidos hasta esa frontera. Pensemos en un particular que ofrece un soborno a un servidor público con injerencia en el otorgamiento de contratos.

También es cierto que, desde la óptica de la relación indirecta que guardan entre sí pobreza y corrupción, ésta se encuentra mayormente fortalecida por distintas razones, entre otras las que, en el marco de los “Diálogos Derechos Humanos y Anticorrupción”, apuntó Jan Jarab, Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH):

- Porque desvía los fondos destinados al desarrollo, mina la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia.
- Porque las personas desfavorecidas a menudo dependen más de los bienes y servicios públicos y tienen medios limitados para buscar servicios privados alternativos.
- Y porque estos grupos tienen menos oportunidades de participar en el diseño y en la implementación de políticas y programas públicos, y carecen de los recursos para defenderse y buscar reparaciones.<sup>30</sup>

Bajo esta amplia concepción, por complejo que parezca, la tarea de la conciliación entre los esfuerzos en materia anticorrupción y de defensa y

<sup>28</sup> Otra clasificación del vínculo entre corrupción y derechos humanos puede advertirse más detalladamente en “*La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*”, Consejo Internacional sobre Política y Pública en Derechos Humanos, México, 2009.

<sup>29</sup> *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 3a. ed., México, 2010.

<sup>30</sup> El texto íntegro de su declaración se encuentra disponible en: [http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1158:dialogos-derechos-humanos-y-corrupcion-jan-jarab&Itemid=395](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1158:dialogos-derechos-humanos-y-corrupcion-jan-jarab&Itemid=395).

promoción de derechos humanos tendría que correr en un solo sentido, no en doble vía ni por cuerda separada. De hecho, la lucha contra la corrupción no debe comenzar apostando a la labor paternalista del Estado, sino de la ciudadanía, de la sociedad civil organizada, e incluso de la iniciativa privada, especialmente considerando que son estos elementos los que resienten afectación en sus esferas de derechos por los estragos que directa o indirectamente produce la corrupción. Para ello, como perfilamos al inicio, es fundamental sensibilizar a los diferentes sectores sociales de la incidencia que en el plano macro tiene la acumulación de millones de “pequeños” actos de corrupción que se cometen desde la aparente intrascendencia del comportamiento humano individual, constituyendo así un obstáculo estructural para el disfrute de los derechos humanos al que en esa misma ocasión se refería el Alto Comisionado. “Estructural”, porque cada actuación corrupta, en mayor o menor medida, pero eso sí, como constante, tiende a debilitar el Estado de derecho, y un Estado democrático que se precie de ser “de derecho” (pero debilitado) no estará en óptimas condiciones que le permitan garantizar a sus gobernados el pleno goce de sus derechos. Dicho de otro modo, la cultura de la legalidad ciudadana y en el servicio público, robustecida esta última con códigos de conducta, de comportamiento o de ética, tendría que propiciar, *de facto*, un efecto inversamente proporcional respecto a la corrupción. De otro modo, la satisfacción de una necesidad emergente y volátil por el camino del abuso del poder o de la ilegalidad perpetúa la precariedad de los derechos humanos.

En este rubro, es oportuno señalar el rol que desempeñan los organismos protectores de derechos humanos (nacionales y locales), que constituyen el denominado sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos. De acuerdo con los preceptos constitucionales (102, B, en el caso de la Constitución general, y 48, de la Ciudad de México), además de criterios jurisprudenciales<sup>31</sup> y normas secundarias (artículo 48 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del DF),<sup>32</sup> las recomendaciones públicas no vinculantes que en su caso emitan carecen de imperio, razón por la cual por sí mismas son incapaces de generar afectación a la esfera jurídica de los gobernados.<sup>33</sup> No obstante lo anterior, aunque este sistema no jurisdiccional

<sup>31</sup> Tesis: P. XCVII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 223.

<sup>32</sup> De acuerdo con el trigésimo primer artículo transitorio, las instituciones y autoridades de la Ciudad de México conservarán sus denominaciones, atribuciones y estructura hasta en tanto no entren en vigor sus leyes respectivas.

<sup>33</sup> En los considerandos de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* se refirió que “... los instrumentos jurídicos no vinculatorios que resultan de las actividades de la Comisión, son

no puede sustituir o reemplazar a las tradicionales vías para garantizar la observancia de derechos (por excelencia la administrativa y penal), su utilidad y eficacia es innegable, y radica, como mínimo, en la presión pública que con sus recomendaciones ejerce sobre las autoridades señaladas como responsables luego de exhaustivas diligencias de investigación de los hechos presuntivamente violatorios de derechos humanos. De este modo, estos organismos constitucionales autónomos juegan un papel preponderante como garantes de derechos humanos, pero indirectamente también como factores de contención y recomposición del Estado de derecho pleno, que, como ya mencionamos antes, es el vehículo por excelencia de prevención y erradicación del fenómeno corruptor; entre otras razones porque vuelve visibles los sucesos de corrupción y puede forzar a los Estados a adoptar e implementar medidas preventivas y correctivas respecto de la indebida actuación en que incurran los servidores públicos con motivo de sus atribuciones legales o en ejercicio de ellas.<sup>34</sup>

En la recién estrenada Constitución Política de la Ciudad de México, vigente a partir del 17 de septiembre del año en curso, además de contener una muy importante Carta de Derechos (artículos 4o. al 14), destaca la inclusión del reconocimiento de derechos, como el que se contiene en su artículo 7o., *Ciudad democrática*, en cuyo apartado A tutela el derecho a la buena administración pública, la que deberá caracterizarse por ser receptiva, eficaz y eficiente, capaz de otorgar servicios regidos por los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad y calidad. En tal tesitura, una ciudad democrática no puede, bajo un imperativo categórico, ser corrupta. De hecho, la simple acepción del término “democrático” encarna no únicamente la tradicional significación de un ejercicio electoral, sino que se constituye en un sentido mucho más amplio para dar cabida a un auténtico gobierno ejercido por el pueblo, fundando su quehacer esencial en la persona como principio y fin de la actividad pública.

Es muy plausible la concepción y labor del Constituyente en un documento fundacional tan garantista como el que ahora tenemos; sin embargo, la gran interrogante que surge es si el Estado será capaz de positivar tantos derechos, es decir, de volver ejecutables en la práctica. En cualquier caso, más allá de considerar la existencia de un derecho humano a la no

---

*los acuerdos y las recomendaciones, éstos, carecen de imperatividad jurídica y por lo mismo no pueden anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos violatorios, su fuerza gravita en la autoridad moral del que la emite y en su publicidad, en caso contrario, se le estarían atribuyendo facultades de carácter jurisdiccional a un organismo que no es un tribunal...”.*

<sup>34</sup> Consejo Internacional sobre Política Pública en Derechos Humanos, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, México, 2009.



corrupción, o derecho humano a la buena administración pública,<sup>35</sup> lo que es cierto es que la relación entre corrupción y derechos humanos supera la teorización; no es un concepto abstracto; por el contrario, se trata de un fenómeno ostensible, y, después de todo, qué justificación más grande podemos encontrar para la existencia del Estado que la defensa de los intereses de sus ciudadanos,<sup>36</sup> integrados en ellos, pero con carácter superlativo, los derechos humanos.

---

<sup>35</sup> A este respecto, puede consultarse Peters, Anne, “Corrupción y derechos humanos”, en Morales, Mariela y Tablante Carlos (coords.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 32. La cuestión no es si hay o debería haber un (nuevo) derecho humano a una sociedad libre de corrupción. Tal derecho no está reconocido por la práctica jurídica ni existe necesidad de ello. Más bien, la corrupción afecta a los derechos humanos ya reconocidos y que están codificados en los pactos sobre derechos humanos de la ONU.

<sup>36</sup> Martínón Quintero, Ruth, “Corrupción y derechos humanos. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 10, México, 2016, p. 19.