



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“LA PREVENCIÓN COMO MEDIDA EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN DESDE
UNA MIRADA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030”**

Tesis presentada para obtener el grado de
Licenciada en Economía

Presenta:

Paulina Martínez Carreño

201745675

Director de tesis

Dr. Hugo Cano Mendoza

Asesores de tesis

Dr. Carlos Absalón Copete

Dr. Víctor Adrián Morales Linares

PUEBLA, PUE. ENERO DE 2026

Índice

<i>Introducción</i>	<i>4</i>
<i>Presentación del problema</i>	<i>4</i>
<i>Justificación del problema</i>	<i>7</i>
<i>Objetivo general.....</i>	<i>9</i>
<i>Objetivos específicos</i>	<i>9</i>
<i>Preguntas conductoras.....</i>	<i>10</i>
<i>Hipótesis</i>	<i>10</i>
<i>Delimitación espacial y temporal.....</i>	<i>10</i>
<i>Etapas de la investigación.....</i>	<i>11</i>
<i>Capítulo 1. El fenómeno de la corrupción a través de la teorías de la función pública y revisión del marco conceptual y contextual de los Objetivos del Milenio y del Desarrollo Sostenible.</i>	<i>12</i>
<i>Facultad reglada</i>	<i>18</i>
<i>Facultad discrecional</i>	<i>18</i>
<i>Desvío de poder.....</i>	<i>23</i>
<i>Abuso de autoridad</i>	<i>24</i>
<i>Corrupción</i>	<i>25</i>
<i>Capítulo 2. Identificación de los factores de riesgo que propician la corrupción, explicitando algunos datos para el Estado de Puebla.</i>	<i>32</i>
<i>Clasificación</i>	<i>32</i>
<i>Capítulo 3. Marco normativo del ejercicio de la función pública y revisión de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.....</i>	<i>45</i>
<i>Objetivo 16. “Paz, justicia e instituciones sólidas”</i>	<i>60</i>

<i>Capítulo 4. Mecanismos de prevención a partir de la identificación de las fortalezas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y del Objetivo 16. “Paz, justicia e instituciones sólidas”, para el Estado de Puebla.....</i>	<i>63</i>
<i> Diagnóstico</i>	<i>64</i>
<i> Prevención.....</i>	<i>65</i>
<i> Niveles de prevención</i>	<i>68</i>
<i> Prevención primaria</i>	<i>71</i>
<i> Prevención secundaria.....</i>	<i>72</i>
<i> Prevención terciaria</i>	<i>73</i>
<i> Factores de riesgo</i>	<i>74</i>
<i> Factores de protección</i>	<i>75</i>
<i> El servidor público</i>	<i>76</i>
<i> Procesos administrativos</i>	<i>77</i>
<i> Participación ciudadana</i>	<i>77</i>
<i> Garantía del beneficio social.....</i>	<i>78</i>
<i>Conclusiones</i>	<i>79</i>
<i>Bibliografía.....</i>	<i>86</i>

Introducción

A la fecha se han hecho diversos estudios y avances sobre el fenómeno de la corrupción, donde se han intentado, desde la óptica de la administración pública, diferentes alternativas para cerrarle el paso a dicho problema. Sin embargo, México y con ello, Puebla, avanzan, por desgracia, a pasos largos en el arraigo y consolidación de la corrupción.

El imperativo que debe regir la sana convivencia de la sociedad es el que impone que cada uno de sus miembros, como dice Rousseau a través del Contrato Social (Rousseau, 2003), ceda un poco de su libertad en aras de construir una sociedad a través del Estado; y el Estado a través de su Imperium garantice la sana convivencia:

Encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los asociados, pero de modo que cada uno de estos, uniéndose a todos, solo obedezca a sí mismo, y quede tan libre como antes (Rousseau, 2003).

Diversos estudios han considerado que la corrupción está directamente asociada con un problema de ética individual y, más específicamente, de ética pública; sin embargo, la corrupción no puede referenciarse a una sola causa, ya que su conformación, crecimiento y permanencia obedece a diversas causas y que, en ello, trae consigo más perjuicios que beneficios.

En lo económico, la corrupción frena la inversión, la productividad, la competencia, la competitividad y el crecimiento; en lo político, violenta la democracia, deteriora la confianza y la credibilidad de sus instituciones y deslegitima a sus autoridades; y en lo social, disminuye el bienestar, menosacaba la calidad de los servicios públicos, incrementa la inseguridad y profundiza la desigualdad.

Presentación del problema

El objeto de la investigación se encuentra orientado a dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿por qué en México tendemos a ser reactivos y no preventivos?, sobre todo tratándose de actos de corrupción materializados por servidores públicos.

Para nadie es ajeno que los actos de corrupción se han visto materializados debido a que poco, o nada, se ha hecho para advertir su posible comisión, prevenir y activar elementos que permitan que esto no ocurra.

La corrupción se ha convertido en un problema multicausal que aqueja a todos los sectores. Su intervención ha generado repercusiones que no solo se han dejado sentir en el ámbito público, sino que, con el tiempo, han invadido también el terreno privado.

Conocemos algunas de sus causas, pero no logramos comprender cómo se concatenan para constituir un modo de vida público y social. Observamos que tiene consecuencias negativas en el crecimiento, pero la dejamos operar. Sabemos que daña la economía familiar de los más necesitados, que profundiza la desigualdad y que disminuye el bienestar, pero optamos por practicarla. Identificamos a los que la cometen, pero los premiamos con puestos de gobierno y un lugar privilegiado en la sociedad. Estudiamos casos exitosos para erradicarla, pero no los replicamos. La condenamos, pero la justificamos. Hablamos, claro está, de la CORRUPCIÓN (Casar, 2016).

Retomando la idea del Dr. Luis Fajardo, la corrupción es un árbol que ha abrazado las raíces del sector público, y más recientemente del privado, hasta convertirse en uno de los problemas principales que afectan a la sociedad a nivel mundial.

Nuestro país, desde luego, no es ajeno a esta problemática. La corrupción se ha mostrado como el principal obstáculo para el crecimiento económico del país y no es ningún secreto que en las mediciones de corrupción ha sido uno de los peores evaluados.

De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción publicado por Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 124 de 180 países, lo que lo posiciona por encima de la media internacional.

Según datos del Banco Mundial, el embate de la corrupción ha costado a nuestro país aproximadamente el 10% anual del PIB (Producto Interno Bruto), lo que equivale a más de cien mil millones de dólares. La equivalencia monetaria beneficiaría rubros importantes como la salud, la educación, la seguridad y, por supuesto, los mecanismos generadores de empleo que tanta falta le hacen al país y a nuestro Estado.

Si verificamos el posicionamiento de México en relación a los países de América Latina, en los que pudiéramos advertir semejanzas sociales, culturales, económicas y políticas, no es más alentador el tema, considerando que nuestro país se encuentra en el lugar 15 de 26; es decir, por encima de la media de los países de América, donde Canadá ocupa el primer lugar y Venezuela el último.

No obstante, en los esfuerzos hasta ahora realizados se observa un incremento de la corrupción en todos los niveles gubernamentales del país, provocando la generación de más acciones de reacción tendientes a sancionar las conductas de los servidores públicos.

Lo anterior se encamina hacia la corrupción sin implementar suficientes medidas de prevención que eviten el abuso y el desvío de poder. Mientras más endurecida se encuentre la sanción, más alejados estarán los servidores públicos de la acción, esto si consideramos que en nuestro país los índices de impunidad resultan tan altos como los de corrupción.

No debemos soslayar que se advierte que la corrupción ya se encuentra generalizada y que no se reduce al ámbito gubernamental. En el sector privado también ha encontrado un ambiente propicio para su desarrollo, el cual ha provocado que se tenga la percepción de una cultura que incluye desconfianza hacia los servidores públicos, así como la consecuente cancelación de acciones y programas gubernamentales que otorgan un beneficio a la sociedad.

La desconfianza en el actuar de los servidores públicos genera la deslegitimación del propio actuar del Estado e impide la realización plena y objetiva de las acciones sociales, permitiendo que la corrupción promueva un estado alterado de la realidad que brinde recompensas a distintos destinatarios y, al mismo tiempo, simule que responde a las demandas sociales a las que debe dar cumplimiento el Estado.

Hasta hoy, el conjunto de mecanismos que han sido implementados para combatir la corrupción se encuentra referenciados a un marco legal que define hipótesis para encuadrar conductas, códigos que pretenden establecer una ética conductual, aplicación de revisiones y auditorías una vez que ya fueron ejecutadas las acciones o ejercidos los recursos, y a la promoción de un sistema basado en denuncias y sanciones.

Si transitamos hacia un mecanismo que pondere la prevención sobre la reacción como una responsabilidad del Estado, atendiendo de inicio los factores de riesgo que pudieran ser propicios para la corrupción, y fortaleciendo los factores de protección que lograrán inhibir las conductas desplegadas por los servidores públicos, se estará en condiciones de que exista una correcta vinculación entre los problemas sociales, que requieren atención y solución, con los objetivos planeados, rompiendo con la simulación de dar cumplimiento a las demandas de la sociedad y haciendo que se cumpla con el fin último del Estado que es la satisfacción del interés colectivo.

Justificación del problema

Si se continúa abordando el problema con una visión sancionatoria, se seguirá dejando que el problema y sus consecuencias se actualicen, para después intentar abordarlo, magnificando una sanción que pudiera alcanzar la pena corporal. Dicha sanción representa un nuevo gasto al erario y no otorga beneficio alguno para la sociedad directa o indirectamente afectada por la acción desplegada por el servidor público.

No podemos negar que nuestro país, en el ánimo de revertir las condiciones que la corrupción ha propiciado, ha generado acciones como la que se tradujo en el decreto por el que fue expedida la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. En dicha ley se puede observar un avance significativo para cumplir el mandamiento constitucional contenido el artículo 113 que a la letra refiere:

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

1. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

2. 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

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

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

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

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.

Como es de observarse en estos cuerpos normativos, ya se plantea, por lo menos, de manera enunciativa, el término “prevención”. No obstante, como veremos en este documento, se sigue ponderando la sanción sobre la prevención.

Es cierto que el camino de la prevención representa un sendero más largo de acciones que no se ven materializadas, que no podrán ser publicitadas y reportadas de manera estadística a corto plazo y cuyo resultado se podrá verificar en mediano y largo plazo. Lo importante de ello radica en sus efectos, que son permanentes y que generan una cultura diferente que busca erradicar los factores de riesgo (causas de origen) que originan la corrupción, fortaleciendo los factores de protección (acciones que evitan la corrupción), contribuyendo a una cultura de estado de derecho y participación corresponsable.

En ese sentido, la Agenda 2030, que enmarca los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), pondera lo siguiente:

1. Las personas
2. El planeta
3. La prosperidad
4. La paz
5. Las alianzas

Los vínculos entre los ODS y su carácter integrado resultan de vital importancia para cumplir con el propósito de la Agenda 2030. Si se cumple con lo que se ambiciona en cada aspecto de la Agenda, es posible que mejoren, notablemente, las condiciones de vida de todas las personas y el mundo transicione y se convierta en un lugar mejor.

De manera específica, la presente investigación se centrará en el Objetivo 16, denominado *Paz, justicia e instituciones sólidas*.

Objetivo general

Analizar el problema de la corrupción, proponiendo la prevención como medida que contrarreste el fenómeno, en el marco del Objetivo del Desarrollo Sostenible 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, para Puebla.

Objetivos específicos

1. Indagar cómo se aborda el fenómeno de la corrupción a través de la teorías de la función pública
 - 1.1. Revisar el marco conceptual y contextual de los Objetivos del Milenio y del Desarrollo Sostenible.
2. Identificar los factores de riesgo que propician la corrupción, explicitando el caso del Estado de Puebla a partir de datos estadísticos y diagnósticos relevantes.
3. Examinar el marco normativo que regula el ejercicio de la función pública en México y Puebla, y el marco instrumental de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, con énfasis en el ODS 16: “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”.

4. Proponer mecanismos de prevención de la corrupción a partir de la identificación de las fortalezas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y del ODS 16, orientados a fortalecer la gobernanza y las instituciones públicas del Estado de Puebla.

Preguntas conductoras

1. ¿Cómo incide la prevención como medida contra la corrupción desde una mirada de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030?
2. ¿Por qué son necesarias medidas preventivas, en materia normativa e instrumental, para incidir en los niveles de corrupción en el ámbito gubernamental?

Hipótesis

La insuficiencia de medidas normativas que prevengan la corrupción, tanto en el Estado de Puebla como en México, ha contribuido a la persistencia de prácticas antisociales y antijurídicas en la materia; bajo ese contexto, la identificación de vacíos legales y la propuesta de mecanismo preventivos, que se alinien a lo planteado en la Agenda 2030 y en los Objetivos del Desarrollo Sostenible, particularmente en el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” , facilitará el fortalecimiento de la institucionalidad y la disminución de la incidencia.

Delimitación espacial y temporal

Este estudio se centra espacialmente en el Estado de Puebla, poniendo especial atención en el estudio del marco regulatorio, institucional y de políticas públicas locales vinculadas a la prevención de la corrupción. También se toman en cuenta información y datos obtenidos de entidades estatales como la Auditoría Superior del Estado, la Secretaría de la Función Pública y el Sistema Estatal Anticorrupción.

Respecto a la temporalidad, la investigación comprende el lapso que va desde 2016 hasta 2024, fase que se alinea con la puesta en marcha del Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción, además del progreso de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México. Este periodo facilita una mayor percepción de los esfuerzos institucionales y reglamentarios para luchar contra la corrupción desde una perspectiva preventiva.

Etapas de la investigación

La investigación documental, a partir de la inducción y la deducción, refleja una actitud proactiva de la suscrita y está basada inicialmente en un mapa conceptual, en el cual se esquematizan los principales conceptos que infieren en el tema a investigar y que, posteriormente, serán desarrollados.

Está construido con base al cuestionamiento de diversas preguntas: ¿por qué?, ¿para qué?, ¿es importante?, ¿es necesario?, ¿desde cuándo?. Todas ellas referidas a la problemática que refleja la corrupción en el sentido de que esta va más allá de las prácticas en que un servidor público hace o deja de hacer algo a cambio de una dádiva.

Además, se enfoca a la propuesta de incorporar medidas preventivas en lugar de correctivas a través de la indagatoria del fenómeno de la corrupción y cómo las medidas correctivas no han sido eficaces en el combate de este fenómeno, que se encuentra arraigado dentro de la administración pública del Estado.

Capítulo 1. El fenómeno de la corrupción a través de la teorías de la función pública y revisión del marco conceptual y contextual de los Objetivos del Milenio y del Desarrollo Sostenible.

La función pública puede ser conceptualizada como: el conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores públicos, en donde las funciones desempeñadas son señaladas por la Constitución, la Ley o un Reglamento, de lo que se colige o supone que la función pública es la actividad realizada por personas físicas en nombre del Estado encaminada al logro de los fines esenciales del mismo Estado. Esta figura está sometida a un régimen, con el cual se garantiza la igualdad y la eficiencia, así como los servicios que brinda el Estado en favor de los gobernados.

En ese sentido, la función pública se ha referido tradicionalmente al empleo público, es decir, desde la actividad misma del Estado y desde el sujeto que como servidor público la realiza; no dejando de lado que el rol de esta. Hoy día es de mayor interés, porque obedece a un concepto más amplio y complejo que hace referencia a la forma de responder a las exigencias de la evolución de la sociedad que provoca la modernización de la administración pública, donde cobran especial relevancia los resultados y el impacto obtenido, así como el cumplimiento de los objetivos planteados.

El Estado se entiende como una organización con una gran complejidad, por lo tanto, tiene un gran número de tareas de las que debe ocuparse, mismas que se van acrecentando y haciendo tan complejas, como compleja es la sociedad misma que en su desarrollo va generando necesidades que se van multiplicando y que tienen que verse satisfechas con acciones.

Esas acciones o tareas son entendidas como la actividad del Estado, que ha sido definida por Gabino Fraga (2000), como:

El conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar tales fines.¹

Entonces, la actividad del Estado se realiza a través de las funciones que le permiten una actuación en diferentes materias para consolidar sus fines. En este sentido, la teoría ha sido muy

¹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México. Porrúa. 2000.

variada con respecto a las funciones del Estado; para Fraga (2000), el concepto de función se refiere a la *forma de ejercicio de las atribuciones, las funciones no se diversifican entre sí por el simple hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar alguna actividad.*

En ese orden, para el ejercicio de sus funciones, el Estado ha creado diferentes organismos a los cuales se les ha asignado, por disposición constitucional, la función que deben desempeñar.

Para ejercitar la función legislativa se crea al congreso, cuya actividad preponderante se traduce en la creación de normas jurídicas que regulan la actuación de este y las otras funciones del Estado, así como la sana convivencia de la sociedad; la función administrativa, también llamada ejecutiva o gubernativa, difunde y ejecuta las normas creadas por la función legislativa; y, por último, pero no menos importante, la función judicial (también denominada jurisdiccional) tiene a su cargo determinar a quién le asiste el derecho en una controversia que se somete a su jurisdicción, a través de la emisión de una resolución a la que se le ha denominado sentencia. Con respecto a esta última, cabe señalar que no siempre existe una controversia para que se actualice su intervención, pues existe la figura de la jurisdicción voluntaria, donde no hay controversia y sólo se busca el reconocimiento de un derecho por parte del juez para poder oponerlo contra terceros en caso de ser necesarios.²

La función administrativa es la encargada de ejecutar, dirigir y servir para el logro de los fines del Estado. También se denomina *función gubernativa o gubernamental*, ya que es referida a la alta dirección administrativa que hace que marchen y se hagan realidad la gran mayoría de los asuntos públicos; es decir, dar cumplimiento a los fines del Estado asignados a esta función de manera específica, de acuerdo con la normatividad vigente.

En ese sentido es necesario referirse al término gubernamental que, de acuerdo con Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua en su primera acepción, es un adjetivo perteneciente o relativo al Gobierno del Estado. En el campo del derecho administrativo, el término gubernamental se entiende referido a las instituciones del ejecutivo que prestan un servicio público a los ciudadanos o se encarga de los asuntos propios de la administración pública. Lo anterior puede entenderse como sinónimo del término función ejecutiva o administrativa, mismos que serán usados de manera indistinta en este estudio.

² Las funciones del Estado derivan del principio de la división de poderes, mismo que no es correcto tratándose de nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, retomando la actividad del Estado, este, como ente jurídico, tiene que materializar sus acciones a través de los individuos en los que encarna, con el objetivo de cumplir la satisfacción del interés colectivo.

En este sentido, para que todas y cada una de las instituciones que conforman la administración pública pueda funcionar es indispensable el elemento humano; esto es, las personas físicas que tienen como encargo la exteriorización y materialización de la voluntad del Estado.

Así la figura jurídica llamada Estado requiere, para la materialización de sus actos, incorporar personas físicas al ejercicio de la función pública. No es materia de esta investigación indagar sobre la situación jurídica que se genera a partir de la relación entre el Estado y el servidor público, quien es el que ejerce la función pública.

Sin embargo, para no soslayarlo del todo, se hará referencia a lo señalado por André de Laubadere:

El problema de la situación jurídica del funcionario público es doble: primero se trata de saber si esta situación es de derecho público o de derecho privado; segundo, por otra parte, se trata de saber si el funcionario está dentro de una situación legal y reglamentaria o dentro de una situación subjetiva y especialmente si está ligado por una relación de carácter contractual a la colectividad pública que lo emplea.

Se estima que lo importante es lo relativo a que la noción de empleo público que se ve por necesidad enlazada con la de función pública, entendida esta última como la actividad reservada a los órganos que son depositarios del ejercicio del poder público, cuya materialización se verá reflejada en la satisfacción de necesidades colectivas.

En el siglo XVII, los fisiócratas franceses denominaron burócratas al universo de empleados y funcionarios públicos cuyas voluntades configuran la voluntad misma del Estado. El término deriva del francés -bure, bureau- que hace referencia al paño o cubierta que se empleaba en las mesas usadas por los funcionarios en los actos públicos. Posteriormente se refirió a la mesa, la sala o despacho y evolucionó hasta hacer referencia a la persona que ocupaba esa mesa en el despacho de los asuntos públicos.

Sin embargo, este término que en un principio denotó estatus de reconocimiento, fue mutando hacia una connotación negativa que lo relacionaba con formalismo, altanería, despilfarro de recurso, corrupción y demás cuestiones relacionadas a entorpecer y retardar los trámites y gestiones en perjuicio de los gobernados.

Algunos autores afirman que el término fue acuñado por primera vez hacia mitad del siglo XVIII, cuando el economista fisiocrático Vicent de Gournay lo utilizó para referirse al poder del cuerpo de funcionarios responsables de llevar a cabo las tareas especializadas de la administración estatal al servicio de la monarquía absoluta (Giogloli, 1981:197).

Hacia el siglo XIX se formula una nueva concepción de burocracia que conforma nuevos elementos. Dicha concepción designa una teoría y una práctica de la administración pública que privilegia la eficiencia y en la cual prevalecen los criterios derivados de la planificación racional (Giogloli, 1981; 189; Zabludovsky, 1994).

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la burocracia como:

*Del fr. *bureaucratie*, y este de *bureau* 'oficina, escritorio' y *-cratie* '-cracia'.*

1. f. Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios.

2. f. Conjunto de los servidores públicos.

3. f. Influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos.

4. f. Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas.

Como se observa, la primera y la segunda acepción a las que se refiere el Diccionario guardan relación con el sentido positivo de la palabra, pero la tercera y la cuarta ya se encuentran relacionadas con el sentido negativo que, hasta nuestros días, se tiene de la connotación de burócrata.

En general, podríamos considerar que, aunque existan varias acepciones del término burocracia, éstas comparten características comunes relacionadas con la posibilidad del ejercicio

del poder de la sociedad de masas, la disfuncionalidad organizativa, la falta de democracia y la técnica de la administración pública.

En cuanto al término de funcionario público, se estima que es una palabra muy difícil de concretar, esto debido a que existen diversas opiniones acerca de su amplitud y su conceptualización. Sin embargo, en términos generales, funcionario es toda persona que desempeña una función o servicio, por lo general, público; la teoría se ha inclinado a equiparar y usar de manera indistinta los términos funcionario y empleado público para describir a aquellas personas que desempeñan una función pública. El tratadista Mayer entiende por función pública un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado, por la obligación de Derecho Público de servirle³.

La cuestión jurídica del funcionario y empleado público, así como su propia denominación, entrañan por sí mismas una complejidad suficiente para un estudio. Lo anterior con base en que el derecho administrativo ha presentado dificultades para ofrecer un concepto válido y universal sobre lo que debe entenderse por funcionario y empleado público, pudiendo considerar que estas dificultades han surgido preponderantemente a la diferencia del significado coloquial del término funcionario público con su concepto jurídico. La equiparación que algunos autores hacen con relación al término, así como la imprecisión conceptual cuando se hace el intento de diferenciar los conceptos de funcionario o servidor públicos, se suman a los diferentes enunciados que plantean nuestras propias leyes, lo cual hace muy complejo y variado el tema.

En particular, el concepto de funcionario y empleado público es abordado en el capítulo relativo al marco normativo de este mismo estudio, donde se analizan las figuras desde la perspectiva de la norma; en específico, lo establecido en el artículo 10 de nuestra Carta Magna, advirtiéndose que la terminología, sin distinción, que enuncia el numeral citado de la Constitución, es suficiente para referirse a las personas en las que encarna la actuación del Estado para el cumplimiento de sus fines; esto es, el término de servidor público.

La denominación de servidor público, en lugar de funcionario o empleado público, sin lugar a dudas ha abonado a desalentar, aunque sean un poco en la actuación de quienes ejercen el servicio público, la prepotencia, la negligencia y el desdén con que normalmente se conducían, asumiendo que la denominación de funcionario o empleado público les proveía un nivel que los

³ Diccionario Jurídico Elemental, Guillermo Cabanellas de Torres. Edición 2006.

colocaba por encima de los ciudadanos a quienes debían servir, haciendo con la terminología de servidor público más visible la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones.

La categoría de servidor público de ninguna forma se debe entender como una concesión graciosa o un privilegio, sino que implica un compromiso para la prestación de un servicio en beneficio de la sociedad, ya que a través de su actividad actualizan el ejercicio de sus funciones públicas y con ello adquieren ciertas obligaciones relacionadas con la prestación de ese servicio, cuyas características se establecen en las leyes a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos cargos y comisiones.

En mérito de lo anterior, se debe concebir al Servidor Público como un ciudadano más que está destinado a servir al Estado y a la comunidad; y que, en sus actuaciones en ejercicio de la función pública, debe buscar la satisfacción del interés colectivo, siendo los beneficiarios de esa actuación de manera directa los gobernados que verán satisfecha su pretensión con la materialización del correcto actuar del servidor público.

Como se ha precisado, la actuación del servidor público debe estar encaminada a satisfacer las necesidades colectivas. Para ello, servidor público debe estar investido de facultades que le permitan cumplir con la parte de la función del Estado que le ha sido encomendada, de acuerdo con sus funciones.

Atendiendo a lo que debe ser la conservación del Estado de Derecho, donde prima el orden Constitucional y el imperio de la legalidad, y de acuerdo con lo establecido por Kelsen: “el deber ser”, el poder público debe ser ejercido dentro de un marco estricto constituido por principios y normas que derivan de la Carta Magna, por lo cual no es dable que la actuación de un servidor público se pueda dar en un ámbito de plena libertad, en el ejercicio de sus funciones, sino que deben apegarse a las reglas expresadas en sus respectivas normativas.

Ahora bien, toda vez que la función administrativa tiene a su cargo innumerables tareas y actividades tan complejas y cambiantes como la sociedad misma, y por ser la función más cercana a sus gobernados, encuentra que sus tareas y actividades se ven modificadas con el tiempo, por lo que sus límites no siempre se encuentran en estricto orden precisados y definidos por las leyes; es decir, la ley otorga a los servidores públicos un poder de decisión con la finalidad de concretar los fines del interés colectivo.

Para este poder de decisión, el ordenamiento jurídico brinda dos tipos de potestades o facultades, para ser usadas por los servidores públicos, con la finalidad de hacer efectiva la obligación de satisfacer el interés colectivo: *la facultad reglada y la discrecional*.

Facultad reglada

Esta facultad también es conocida como facultad vinculada u obligatoria. El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la define como:

1. adj. templado (moderado, contenido).

2 adj. Dicho comúnmente del ejercicio de la autoridad pública cuando las disposiciones vigentes no lo han dejado al discrecional arbitrio de esta: Sujeto a precepto, ordenación o regla.

La segunda acepción sirve a efecto de este estudio, ya que estamos en presencia de un actuar de la autoridad bajo el marco normativo existente que enuncia de manera categórica la forma en que se verá materializada esa actuación.

Se trata de que una norma jurídica determina, de forma clara y concreta, la conducta que debe exteriorizar un servidor público. Bajo este supuesto y bajo ciertas condiciones, estamos en ausencia del uso del criterio o de la valoración subjetiva que el servidor público pudiera hacer de un caso concreto sometido a su consideración. En el ejercicio de la facultad reglada o vinculada, es la ley la que prevé y determina que es lo conveniente para el interés público, negándole al servidor público cualquier posibilidad de valoración subjetiva sobre el acto sometido a su competencia, limitando su intervención y actuación, única y exclusivamente al cumplimiento de la norma previamente establecida.

Debe entenderse que el actuar del servidor público esta previamente determinado por una ley que no le permite, de ninguna manera, la posibilidad de elección y lo limita a una sola opción que se traduce en el cumplimiento de la norma, es decir a la mera ejecución de la ley. No se debe dejar de señalar que puede acontecer que la solución que plantea la norma no sea la más adecuada o la más favorable al interés colectivo, que pudiera haber ya rebasado en su necesidad a la resolución que la ley plantea.

Facultad discrecional

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la palabra discrecional como:

Discrecional. De discreción.

1. adj. Que se hace libre y prudencialmente.

2. adj. Dicho de una potestad gubernativa: Que afecta a las funciones de su competencia que no están regladas.

3. adj. Dicho de un servicio de transporte: Que no está sujeto a ningún compromiso de regularidad.

La primera y la segunda de las acepciones son adecuadas para la investigación, ya que se trata de un poder que permite materializar la voluntad del Estado en el sentido que el titular estima conveniente.

La facultad discrecional es esencial a la administración pública, ya que ésta debe contar con los medios para ejercer plenamente sus responsabilidades, como lo es la libre apreciación de los hechos frente a la necesidad que se pretende satisfacer en aras de los fines públicos por alcanzar. Esta facultad supone un juicio subjetivo de la autoridad que la ejerce, sin olvidar que en un régimen como el nuestro, que se encuentra cimentado en el respeto irrestricto al estado de derecho, la facultad potestativa o discrecional que confieren las leyes, está subordinada a la regla general establecida por la disposición constitucional contenida en el numeral 16, en cuanto este precepto impone al estado la ineludible obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en una molestia en la posesión y derechos de los particulares.

La facultad discrecional se actualiza cuando una ley consigna en su contenido la posibilidad de que el servidor público puede en su actuar, hacer o abstenerse de hacer un acto que beneficie a un particular, guiándose para su decisión por las exigencias del interés público; sin embargo, esta facultad discrecional debe ejercitarse respetando el principio de igualdad de los individuos ante la ley, de tal forma que si las circunstancias de hecho y de derecho son las mismas en dos casos, la decisión debe ser idéntica para ambos; de otro modo no se trataría de una facultad legítimamente ejercida, sino que estaríamos en presencia de un poder arbitrario, que vulneraría a todas luces el estado de derecho.

Tratándose de esta facultad, sin duda corresponde a la ley fijar el poder discrecional, a través de sus fórmulas o textos, con señalamiento de una o más condiciones para su ejercicio; es decir, establecer una medida a fin de evitar que el servidor público facultado se desborde en su

ejercicio y provoque el efecto contrario pretendido en su concesión; esto es, beneficie indebidamente a una persona o a un grupo de personas que no son los beneficiarios del interés colectivo que debe satisfacer el Estado.

Se debe considerar que siempre va a existir la posibilidad de que el servidor público, motivado por razones intrínsecas o extrínsecas, realice un ejercicio antijurídico de la potestad discrecional que le ha sido concedida. En este sentido, es indudable que deberán activarse, por parte del gobernado, los mecanismos de defensa tendientes a restablecer el orden jurídico fracturado por el actuar del servidor público; no obstante, aun activados los mecanismos de defensa, el control jurídico solo actuará a fin de ver colmados los extremos normativos, pero no atenderá el control de la idoneidad política, económica, técnica y social de la decisión tomada en ejercicio de esa potestad, con lo que es evidente que pudiera no blindarse con el control jurídico el fin que persigue el estado con la decisión así tomada.

Cabe mencionar que, si bien a siempre vista ambos tipos de potestad parecen opuestos, no lo son. La potestad discrecional debe responder a determinados elementos fundamentales, que son: su propia existencia; su ejercicio, en un marco bien definido; la competencia de un determinado órgano, sus objetivos, que siempre deben girar en torno a la consecución de finalidades públicas. Esta potestad está determinada por una norma que permite la subjetividad en la observación de fenómenos, puesto a la consideración del servidor público.

Para la teoría, la discrecionalidad puede clasificarse, atendiendo a la libertad que el servidor público posee en su grado de actuar, en:

Facultad discrecional libre:

Entendida como aquella en la que el servidor público puede o no realizar la actividad que le está permitiendo la ley, lo que significa que existe una total libertad de decisión para actuar o no, así como para determinar el sentido y alcance de la decisión que será tomada.

Facultad discrecional obligatoria:

Se caracteriza porque el servidor público tiene un margen de actuación que ya ha sido previamente establecido en la norma. Este margen regirá su

actuación en uno u otro sentido, pero dentro de los límites que la propia norma señala.

Facultad discrecional técnica:

Está referida a las operaciones materiales de carácter técnico que quedan fuera del ámbito jurídico y consiste en la posibilidad de la selección de los mecanismos idóneos para llevar a cabo sus tareas de naturaleza científica o técnica.

Se puede apreciar la clasificación teórica como una facultad que ha sido concedida a la función administrativa. Por ser la función más cercana a la población, está referida a la posibilidad de actuación que el servidor público tiene, a fin de dar solución a la problemática que enfrentan los gobernados en el día a día y a la toma de decisiones siempre encaminada a la satisfacción del interés colectivo.

Si entendiéramos que la facultad discrecional puede ser ejercida sin restricción o limitación alguna, dejaríamos a la simple voluntad del servidor público el uso, quizá indiscriminado, de esta potestad; es por ello por lo que la propia norma plantea límites en su ejercicio a fin de garantizar, por lo menos de alguna manera, que su ejercicio estará ajustado al derecho positivo vigente.

Como se estableció, es la misma ley quien de principio contempla límites a la facultad discrecional, pues ésta supone la posibilidad de actuar dentro de cierto marco. Sin embargo, como estamos en presencia de una actividad volitiva del servidor público, quien posee la libertad de valorar los motivos o razones que provocan la emisión del acto, así como de los fines que se persiguen con éste, la norma supone que el servidor público actuará considerando las necesidades que habrá de satisfacer, así como el mérito y la oportunidad que su actuación debe contener, respetando desde luego los derechos humanos.

Es aquí donde la realidad puede sobrepasar al deber ser evocado por Kelsen, si partimos del supuesto que el deber ser impone. La actuación de todos los servidores públicos investidos de la potestad discrecional invariablemente estaría adecuada al marco normativo, tendría mérito, oportunidad y, desde luego, garantizaría la satisfacción del interés colectivo en un irrestricto respeto a los derechos humanos que consagra nuestra Carta Magna; sin embargo, como se señaló, es en este ejercicio potestativo donde el deber ser puede no ser, ya que impera el elemento

volitivo que pudiera no estar encaminado a satisfacer el interés colectivo y desviarse hacia intereses particulares o de grupo que aparentarían ser legítimos cuando en realidad no lo son.

Es dable que el servidor público, cuando se aleja del imperativo normativo, se encamine en su expresión volitiva a la arbitrariedad, que consiste en actos asociados a intereses particulares o de grupo que se pueden entender incluso como caprichos propios del abuso de poder y que constituye un uso que se puede describir como exagerado y desproporcionado de las facultades que la ley le ha otorgado, ponderando factores que son categóricamente contrarios a la naturaleza propia de la discrecionalidad.

De lo anterior se desprende que la potestad discrecional de ninguna manera puede entenderse y mucho menos ejercerse como un principio absoluto, pues de ejercitarse con esa libertad indiscriminada se corre el riesgo de que el juicio subjetivo no sea razonable, creándose un acto arbitrario y caprichoso, o que sea injusto e inequitativo. En ambos supuestos no se estaría en ejercicio de la potestad discrecional atendiendo a la naturaleza jurídica para lo cual fue concebida y otorgada, pues es evidente que la pretensión de legislador no fue de ninguna manera el dotar a las autoridades de una facultad tan amplia que provoque que se lleguen a dictar mandamientos contrarios a la finalidad que persigue el Estado y consecuentemente se violente el estado de derecho, a través de un uso ilegítimo e indiscriminado de la potestad o facultad concedida.

Aunque no es materia de este estudio, no debemos soslayar que es claro que, en situaciones de este tipo, es decir, que, bajo el amparo de la discrecionalidad, se pretendan cometer actos ausentes de fundamento jurídico. Ante estas situaciones excepcionales, la función jurisdiccional puede ser activada para que intervenga y no permita la materialización de un acto que evada los límites del ejercicio legítimo de la facultad discrecional y que fracture el estado de derecho. De igual forma, la intervención de esta facultad permitirá restablecer el orden jurídico fracturado.

La tendencia actual es la de normar todos los supuestos hipotéticos posibles a fin de limitar el ejercicio de la potestad discrecional y ponderar el de la facultad reglada o vinculada, con la finalidad de disminuir la posibilidad de que el servidor público pueda tener espacios de opacidad que le permitan el desvío de poder o el abuso de autoridad.

Desvío de poder

Los actos que son producidos por los servidores públicos, sobre todo en ejercicio de la potestad discrecional, pueden estar encaminados a un fin diferente que se aleje de la satisfacción de interés colectivo, adolecer de vicios y ser contrarios al ordenamiento jurídico.

Uno de los vicios a los que hacemos referencia es el que se conoce con el nombre de desvío de poder, que es un vicio que afecta la finalidad del acto. Al respecto Gabino Fraga señala que:

“Debe tenerse presente que la finalidad que debe perseguirse por el agente administrativo es siempre la satisfacción del interés público, no cualquiera, sino el interés concreto que debe satisfacerse por medio de la competencia atribuida a cada funcionario”⁴. (2000; 302)

En efecto, como refiere Fraga, *“la finalidad que debe perseguirse”*, en términos de la investigación, es la satisfacción del interés colectivo y no el interés particular del servidor o servidores públicos. La mayoría de los estudios que, sobre la figura del desvío de poder se han hecho, van encaminados al análisis que versa sobre el incumplimiento de la norma y la huella que esto deja, con la consecuencia que en ese particular debiera ocurrir. Sin embargo, resulta más dañino a la sociedad a la que debe servir un servidor público que, realizando un acto dentro del ámbito de su competencia, con observancia quizá hasta escrupulosa de las normas prescritas y, por ende, no incurriendo en violación formal de ley, usa la potestad que le ha sido concedida con fines y por motivos distintos de aquellos para los que le fue conferido tal potestad; es decir, diferentes del interés colectivo.

Es dable que la actuación del servidor público nazca a la vida jurídica dotada de todos sus elementos de validez, simulando una motivación legítima. Sin embargo, dicha motivación se encuentra alejada de la realidad, de satisfacer las peticiones y necesidades del interés colectivo, y ha sido impactada por el desvío de poder, el cual ciñe un velo sobre ella para hacerla parecer legítima cuando no lo es.

De lo anterior, lo que prima es la intención particular del servidor público, que se aleja del deber de cumplimiento y que busca su legitimación a través de actuar en ejercicio de la

⁴ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México. Porrúa. 2000. P.302

función pública. Ante estas situaciones, resulta difícil demostrar que detrás de la decisión que materializó la actuación de servidor público, existen razones ocultas o finalidades de interés particular o grupal y no la finalidad legítima e indiscutible que debe mover a toda la administración pública, que no es otra que el de satisfacer el interés colectivo.

Abuso de autoridad

Esta figura también es descrita en la teoría como abuso de poder o abuso de las funciones públicas y consiste en hacer uso de un recurso, ya sea económico, material u humano, de una manera incorrecta o desasociada al deber impuesto por la ley.

El abuso de autoridad, en conjunto con el desvío de poder, son actos que conllevan a incumplir el deber del servidor público. Sin embargo, el abuso de autoridad ha sido más explorado e incluso como un delito por el derecho penal, y menos por el derecho administrativo, aunque en este último es donde se acrecienta su frecuencia y los resultados son de gran impacto en la sociedad.

Se produce cuando un servidor público se extralimita en sus funciones. Para algunos teóricos, es la principal causa de corrupción, ya que el poder que le ha sido concedido al servidor público es ocupado para lastimar a la propia sociedad a quien debe servir, olvidándose del deber que la impone la función pública que materializa a través de sus decisiones, e impulsando su voluntad a fin de obtener privilegios o beneficios.

Tratándose del abuso de autoridad, se debe dejar precisado que el servidor público detenta una posición que lo asume como garante de la legalidad. Dicha posición es adquirida por vía del deber legal y se produce cuando de la propia ley, que le concede facultades, se desprenden deberes jurídicos que deben ser observados por el servidor público en sentido estricto. La falta de cumplimiento a estos deberes es lo que ocasiona que se actualice el supuesto hipotético del abuso de autoridad.

Como puede observarse, el desvío de poder y el abuso de autoridad son conductas contrarias a la actividad del Estado traducida en la función pública. Invariablemente, dicha actividad debe dirigirse a la consecución de un fin determinado siempre, expresa y tácitamente, en los ordenamientos jurídicos que le atribuyen al servidor público la potestad de su actuación.

Ambas actuaciones de los servidores públicos son contrarias al fin del Estado de satisfacer el interés colectivo y el desvío de poder hace uso de la simulación en busca de una legitimación social que no tiene, a través de argumentos falsos o viciados que generan una visión diferente de la realidad, con la finalidad de que los beneficiarios de las decisiones del servidor público se sientan incluidos o satisfechos, cuando la realidad del beneficio que les hubiera alcanzado sería distinta. Es precisamente por esta aparente “legitimación” que estamos en presencia de un actuar que difícilmente es advertido y mucho menos castigado, erigiéndose como otro pendiente en el ya de por sí saturado cajón de la impunidad.

En cuanto al abuso de autoridad, como se señaló, ante la evidencia de la mala actuación del servidor público y por supuesto de las consecuencias que esta acción genera, es advertido y perseguido. Lo referente a esta conducta es estudiado y abordado por el derecho penal, por lo que no se abundará en el tema al no ser materia de este estudio. Huelga decir que, aun cuando se ha abundado en este tema, han sido pocas y poco efectivas las acciones para corregir esta conducta desplegada por los servidores públicos.

Corrupción

La palabra corrupción, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, tiene el siguiente significado y acepciones:

Del lat. corruptio, -ōnis.

- 1. f. Acción y efecto de corromper o corromperse.*
- 2. f. Alteración o vicio en un libro o escrito.*
- 3. f. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces.*
- 4. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.*
- 5. f. desus. **Diarrea.***

La cuarta de las acepciones es, sin duda, la que conviene y se ajusta a las necesidades de este estudio, ya que de ella se evidencia la mala praxis de un servidor público que trasgrede el

orden jurídico y el deber ser, en pos de la obtención de un provecho que se traduce en términos monetarios, privilegios o componendas de un grupo.

No es posible dejar de señalar que la corrupción, en el campo de lo público, se estima como una actividad de difícil medición y de complicada definición; no obstante, y en cuanto a su conceptualización, se puede apreciar la siguiente consideración:

Eduardo Wills⁵ refiere que la corrupción se define generalmente como:

“El uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y normativas existentes en un momento histórico dado”.

Para este autor, la corrupción es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal, pudiendo destacar la ponderación que da a los dispositivos normativos vigentes; esto es, hay un beneficio en la actuación del sujeto activo que despliega una voluntad contraria al deber ser, pero no solo la voluntad, sino que en su materialización transgrede el orden normativo vigente para conseguir su objetivo.

Jorge Malen⁶ señala que:

“Se puede definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional”.

Esta conceptualización de la corrupción asume que la transgresión se actualiza en el marco de la discrecionalidad, situación que no es del todo correcta, ya que el servidor público puede o no tener una facultad discrecional que le permita la toma de decisiones para realizar actos de corrupción; esto es, aún actuando en la estrechez de la normatividad, la aplicación de manera incorrecta de la norma para conseguir un objetivo contrario a esta.

Michael Johnston, con respecto a la corrupción, refiere que:

⁵ Citado por Bautista, Oscar Diego. La ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública. Tesis Maestría. Abril 2005., p 50

⁶ Idem 1

“En las sociedades en que se aprecian cambios veloces, el límite entre lo corrupto y lo que no es, no siempre está definido y el término corrupción puede aplicarse extensamente”⁷.

Este abordaje de la corrupción la vincula de forma directa con la evolución de la sociedad misma; si bien se puede considerar que el estado y sus instituciones evolucionan de manera más lenta con respeto a la sociedad y sus necesidades, también lo es que esto no constituye una razón que motive a los servidores públicos a encontrar una área de oportunidad para la generación de actos de corrupción, ya que en contraposición a esta postura debe señalarse que por ello el mismo estado ha invertido a cierto grupo de servidores públicos de la denominada facultad discrecional para que a través del ejercicio de esta puedan dar respuesta a las necesidades particulares.

Transparencia Internacional – TI (2000) conceptualiza a la corrupción como:

“El uso indebido del poder otorgado para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebida e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha confiado”.

Esta conceptualización pudiera aceptarse como una de las más adecuadas para este estudio, esto por su simplicidad y contenido, ya que incorporar elementos como el poder, servidor público (funcionario), la conducta (contraria al deber ser), beneficio (enriquecimiento) indebido o ilegal, mal uso del poder (abuso o desvío de poder); sin embargo, queda un tanto corta cuando solo se limita a señalar que beneficio es privado, ya que como se ha expuesto en el cuerpo de este estudio, el beneficio no siempre es exclusivo del servidor público que materializa la conducta indebida, o de su primer círculo de colaboradores, ya que muchas veces los beneficios alcanzan a un grupo de poder o político.

Por su parte, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas – PNUD (2003) señala que:

⁷ Citado por, Consejo Internacional de Políticas Públicas de Derechos Humanos, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; en La Corrupción y los Derechos Humanos. Estableciendo el Vínculo. Pág. 37.

“La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos.”

La conceptualización vertida por el PNUD se considera limitativa, ya que se sustenta sí, en el mal uso de los poderes públicos, pero lo ciñe a un beneficio privado que se traduce en unas conductas típicas, por lo que deja fuera cualquiera otra que, aun constituyendo un acto contrario al deber impuesto, por no estar descrita no es valorada como corrupción.

Para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID (1999), la corrupción es:

“El abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios públicos del gobierno como malversación de fondos y nepotismo, así como el abuso que vincula tanto al sector público como al sector privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude.

La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos y no se puede soslayar que para que exista corrupción se requieren dos sujetos que, en aras de un beneficio, participan pasando por alto la norma o encausándola a sus intereses. No es posible omitir la participación que tiene la iniciativa privada en la corrupción, que se erige como participante unas veces y como cómplice en otras por acción u omisión.

De lo anterior, se colige que la corrupción se encuentra identificada con acciones volitivas de quien debe ser el garante de la legalidad. En este particular, el servidor público la trasgrede o ignora la ley con la finalidad de obtener un beneficio que puede ser personal y directo o bien de un grupo que a la postre le representará uno directo. Sin duda la constante es el rompimiento del estado de derecho con las consecuencias que esto conlleva a la sociedad.

En términos simples, se aprecia a la corrupción como el síntoma de la enfermedad, más no la causa, es en sí solo un aspecto de la cuestión en general. Se puede apreciar que la gran mayoría de los estudios sobre este tema se habían centrado en la esencia humana, en el mal antropológico que supone la corrupción; sin embargo, en la actualidad, este criterio ha

cambiado para centrarse en el gasto público, en la reasignación de recursos y, por supuesto, en las decisiones que los servidores públicos toman con respecto a ello, pues es en este particular donde se ven las consecuencias con relación a la población y a los efectos que ello produce. No sólo las decisiones monetarias afectan a la población, son las decisiones en sí mismas tomadas con desapego al deber ser las que producen un daño que afecta el desarrollo y bienestar de la población, una afectación que permea a todos los sectores poblacionales de manera directa e indirecta.

La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) pusieron un referente sobre agendas compartida y una visión en común sobre un desarrollo adecuado para los países, si bien México se ha sumado a dicha estrategias existen algunas limitantes de medición respecto de los gobiernos locales y su contribución a dichas metas y acciones

El enfoque de desarrollo sostenible surge, en un primer momento con la conceptualización del desarrollo sostenible en general; sin embargo, con la conceptualización de la Agenda 2030 del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la incorporación de las acciones a las políticas públicas de los gobiernos locales, se diseñaron metodologías de incorporación de la visión de los 17 ODS a las acciones tanto gubernamentales como privadas.

Al respecto, Valencia, Giacinti, Milán, Oliver y Uribe (2018) menciona que más allá de considerar la teoría pura del desarrollo local, para el enfoque de desarrollo sostenible se consideran las características de pensar en las generaciones a futuro, el contexto en que se componen, así como las formas de organización y gestión de los proyectos, con la finalidad de permitir tener un funcionamiento adecuado a partir de relaciones horizontales y consientes.

De conformidad con el PNUD (2023) el llamado de la Agenda 2030 es que los Estados vayan más allá de sus promedios y aplican acciones que benefician a todas las personas para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades. Si bien se cuenta con una visión holística del desarrollo, la pobreza se enmarca como el primer objetivo y el de mayor relevancia por su impacto directo en la ciudadanía, es decir, este deriva otros problemas determinados en la propia Agenda.

El marco global de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha evolucionado a lo largo del tiempo, estableciendo un precedente fundamental en la Declaración del Milenio, firmada por los líderes mundiales en septiembre de 2000, donde por primera se

diseñan y dan seguimiento a indicadores y metas globales como un esfuerzo conjunto por disminuir la pobreza, atender las acciones institucionales y combatir el cambio climático; es decir, esta declaración comprometió a la comunidad internacional a abordar problemas críticos como la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación ambiental y la discriminación contra la mujer. De este compromiso surgieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un conjunto de ocho metas con plazo hasta 2015.

Parte de las áreas de oportunidad a lo largo de la implementación de dichos objetivos, se hizo evidente la necesidad de un marco más ambicioso y de alcance universal. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) emergen precisamente como una construcción que edifica y se inspira en los logros y las lecciones aprendidas de los ODM.

El proceso culminó en septiembre de 2015, cuando los líderes mundiales adoptaron un nuevo plan de acción global durante una Cumbre de la ONU. Este ambicioso plan se titula Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 fue formalmente aprobada por 193 Estados Miembros de la ONU. Este plan de acción se orienta a guiar los esfuerzos de los siguientes 15 años hacia el desarrollo sostenible; el cual se integra por 5 esferas, 17 ODS que desglosan 169 metas y 232 indicadores de seguimiento.

La Agenda 2030 y los ODS que la componen se distinguen por su visión integral, la cual reconoce que la erradicación de la pobreza es el mayor desafío mundial y el requisito indispensable para el desarrollo sostenible; sin embargo, para su operación se plantea, desde el ODS 17 Alianzas, la creación de estructuras y vinculaciones políticas, económicas y sociales que permitan concretar entre países acciones que sumen a su cumplimiento global. En términos generales, el contexto de los ODS se define por:

- Multidimensionalidad: Reconocen las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental.
- Visión Holística: Se basan en los llamados cinco 'P': Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Parteneriado (Alianzas).
- Universalidad: A diferencia de los ODM, enfocados principalmente en países en desarrollo, los ODS requieren la participación de gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las personas en todo el mundo para alcanzar sus metas para 2030.

Por tanto, los ODS surgen de un proceso consultivo de gran magnitud, inspirándose en los principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los acuerdos de cumbres y conferencias internacionales, con el objetivo de lograr sociedades pacíficas e inclusivas, acceso a la justicia y la construcción de instituciones eficaces y responsables a todos los niveles.

Capítulo 2. Identificación de los factores de riesgo que propician la corrupción, explicitando algunos datos para el Estado de Puebla.

Si consideramos que la corrupción de los servidores públicos se traduce en el mal uso público del poder y del desempeño de sus funciones para obtener ventajas que no son legítimas, entonces se infiere que el mismo servidor público es consciente de la existencia de una condición de desigualdad previa que tiene la obligación de compensar a través de las decisiones que toma; sin embargo, es esta diferencia la que hace que el servidor público tenga la posibilidad de desviar el poder o hacer un abuso de él, desatendiendo el interés general, favoreciendo intereses particulares o de grupo y acrecentando la desigualdad de por sí existente. Un componente característico de la corrupción estriba en que los servidores públicos, quienes debieran ser los garantes de la aplicación de la norma, son quienes la vulneran o acomodan a sus presunciones a fin de encausarla a sus pretensiones no legales.

Clasificación

Algunos autores han considerado la necesidad de hacer una clasificación de la corrupción. En ese sentido, Mario Wainstein (2003) propone la siguiente clasificación:

- I. *Corrupción directa: se actualiza cuando ocurre un aprovechamiento por parte de un funcionario público para obtener un beneficio propio o privado. Aquí figuran el abuso de poder, la apropiación de bienes públicos o privados, el enriquecimiento ilícito, la extorsión y el favoritismo.*
- II. *Corrupción mediada: acción por la cual se obtiene un beneficio personal; está supeditada a la existencia de un tercero. Figuran, entre otros ejemplos, la aceptación de ventajas indebidas, el tráfico de influencia, el soborno, el clientelismo político y las malas prácticas electorales.*
- III. *Aprovechamiento de procedimientos: consiste en aprovechar las falacias del sistema de procedimientos en que se halla inserta la persona.*

En ese mismo sentido, Sir George Moody-Stuart⁸ refiere que la corrupción se clasifica en:

⁸ Ídem 1.

- I. *Gran corrupción: se refiere a aquella que realizan jefes de estado, ministros y altos funcionarios y que tienen como contenido gran cantidad de bienes.*
- II. *Menor corrupción: llamada también baja o de la calle, indica el tipo de corrupción que las personas sufren en sus encuentros con funcionarios públicos. Está relacionada con menores cantidades de dinero.*

La corrupción pública, a su vez, se ha clasificado en corrupción política y corrupción administrativa; la primera, se genera cuando un actor normalmente elegido mediante voto popular o designación directa (en el caso de la elección por mayoría), valiéndose del encargo público, utiliza la investidura y facultades de su encargo para encausar o determinar condiciones a favor personal o de determinado grupo político en detrimento del erario público. Al respecto, el Informe Global de la Corrupción (2004) se refiere a este tipo de corrupción de la siguiente forma: “Ningún país en el mundo es inmune a la corrupción política. El problema abarca una variedad de actos cometidos por líderes políticos antes, durante y después de dejar el cargo”⁹.

Otra clasificación¹⁰ refiere que existe la corrupción extorsiva y la corrupción colusiva. La primera ocurre de manera fundamental en la presentación de documentación para la obtención de algún servicio; en cambio, la segunda deriva en acuerdos para evadir o desviarse de normas o cumplimientos.

Esta clasificación atiende al grado de participación entre servidores públicos y ciudadanos. Esto es así, porque de ella se advierte que, en la primera acepción, la corrupción obedece a la ausencia de algún documento que el particular debiera exhibir para evitar la sanción o para conseguir la adecuada prestación de un servicio; en la segunda, la acción conlleva la obtención de algún documento o permiso sin reunir los requisitos que para ello se encuentran establecidos.

⁹ Citado por: Bautista, D. En *Ética para Corruptos*. España. 2012. Editorial Descleé De Brouwer, S.A. p 29.

¹⁰ Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development, OCDE 2015. Citado por: Casar, María Amparo. *México Anatomía de la Corrupción* 2ª edición. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. México. Octubre 2016.

La corrupción administrativa es la que se produce dentro de la administración pública y se caracteriza por el abuso en los deberes de un funcionario público para obtener beneficios propios. Villoria (2000), al respecto de este tipo de corrupción, señala que:

“La corrupción administrativa o de los empleados públicos no puede separarse de la corrupción política, se alimentan una a la otra, donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno”.

Sin duda la corrupción política tiene una influencia importante en la gestación de la corrupción administrativa, por la presión que esta ejerce mayormente cuando el servidor público pertenece o debe su posición al impulso del grupo político y no a la valía de sus conocimientos o habilidades lo que le impide hacer lo correcto en el marco de la legalidad, y se ve presionado a desviar sus decisiones o actuaciones a fin de favorecer a ese grupo.

En este orden de ideas, se puede considerar que la corrupción no es por mucho un tema sencillo. Es un tema multifactorial, complejo y en extremo controvertido que revela la ausencia de ética y valores tanto en servidores públicos como en particulares y añade a los primeros un total abandono de la vocación de servicio., elemento imperante en el correcto desempeño de la función de un servidor público.

José Ugaz, presidente de Transparencia Internacional, refiere que “los funcionarios corruptos desvían activos de origen dudoso a otras jurisdicciones usando compañías extraterritoriales con total impunidad”¹¹. Lo enunciado nos da la idea de que la corrupción, desde hace mucho tiempo, ha abandonado el ámbito local para transformarse inclusive en un tema internacional que permite el acopio de grandes cantidades o de bienes que circulan alrededor del mundo, sumando en una cadena interminable a individuos privados y a servidores públicos en un binomio negativo que flagela a la sociedad.

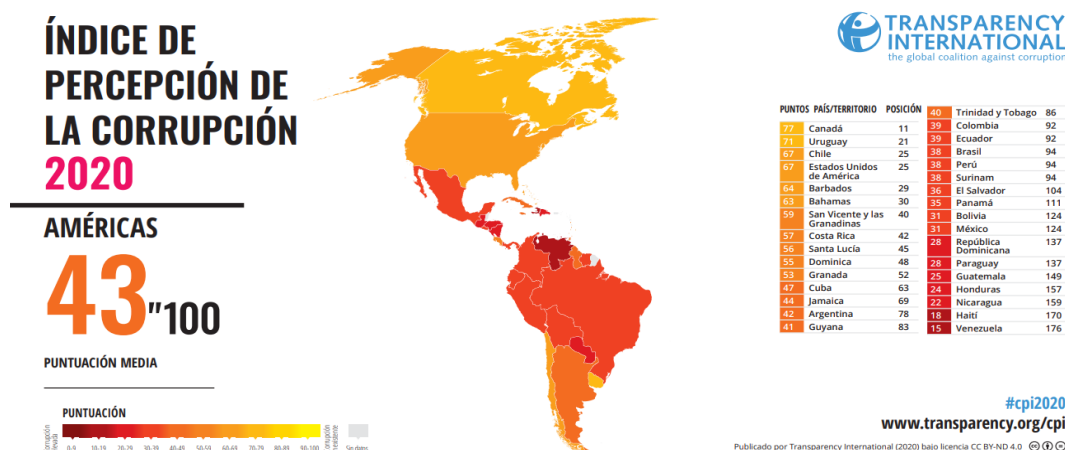
Las mediciones más utilizadas para el tema de la corrupción son aquellas a las que se les ha denominado *índices*. Para el caso específico que nos ocupa, es el *Índice de Percepción de*

¹¹ Consultado en: <https://adribosch.wordpress.com/2014/12/03/los-paises-mas-corruptos-del-mundo/>. 27 de diciembre 2016.

la *Corrupción*, cuya metodología se sustenta en aplicar encuestas e incorporar la opinión de expertos para conocer su apreciación acerca de los niveles de corrupción de un país. Con ello, se busca tener una idea clara de la existencia de tendencias de mejora o en su caso que los mecanismos y acciones, si es que se implementaron, han fallado y se está experimentando una acción de retroceso.

De acuerdo con lo expresado por Transparencia Internacional en el Índice de Percepción de la Corrupción 2020, México cuenta con 31 de 100 puntos indicativos de ausencia de corrupción y se ubica en el lugar 124 de los 180 países que conformaron la base de medición; ello implica que la percepción de la población respecto a la corrupción dentro del sector público se encuentra en niveles altos, tomando en cuenta la escala que se presenta, donde 0 es altamente corrupto y 100 muy limpio.

Mapa 1. Índice de Percepción de la Corrupción para América, 2020.



Fuente: Transparencia Internacional, (2020). Índice de Percepción de la Corrupción 2020. Consultado en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mex>

Es de observarse que la calificación que Transparencia Internacional otorga a México en 2020 constituye una llamada de atención que permite considerar que, al menos en cuanto a percepción se refiere, es la corrupción uno de los graves problemas que aquejan a nuestra nación.

En cuanto a los índices de percepción que emanan de las calificativas que emite la sociedad, debe decirse que la sociedad percibe el fenómeno de la corrupción a partir de su experiencia o de la de alguien muy cercano, sin dejar de considerar otro ingrediente que se

alimenta de la transmisión de experiencia de boca en boca, que no siempre es la más confiable.

Si observamos la corrupción en función de los costos económicos que genera, nos podemos dar cuenta que su costo financiero resulta ser de los más altos. No es la pretensión de este estudio hacer un análisis al respecto, sólo se intenta dejar sentado que la corrupción produce altos costos sociales, pero también altos costos económicos, que se verían drásticamente reducidos si, en lugar de generar acciones correctivas o de combates, se llevaran a cabo acciones preventivas que permitan un ingreso a las arcas del estado y generen acciones de impacto positivo que beneficien a la población.

La corrupción no solo da cuenta de la falta de ética y compromiso social de los servidores públicos, sino que también es una muestra contundente de la ilegalidad y se constituye en un lastre por los altos costos económicos y sociales que representa. Más aún, pareciera que se construye a si misma al paso del tiempo como una parte de la habitualidad que se fortalece hasta verse como algo natural en las actividades de los gobernados.

El incremento en los niveles y formas en que se manifiesta la corrupción han provocado que el Estado, en su intento por poner un freno a esta conducta, haya puesto especial interés en desarrollar mecanismos que han tenido como premisa el endurecimiento de las penas con el objetivo de inhibir la conducta; sin embargo, para que la imposición de la sanción se actualice, se requieren al menos de dos supuestos: el primero que constituye la materialización de la conducta que se encuentre tipificada entre las que se consideren un acto constitutivo de corrupción considerada esta como delito y segundo, que habiéndose materializado acontezca una denuncia o mediante un acto revisorio se advierta que se ha realizado la conducta.

Lo anterior implica que, aun pudiendo ser una conducta típica, antijurídica y punible; es decir, que se encuentre considerada como contraria a la norma positiva vigente, su sanción no se ejecutará si la conducta no es denunciada o advertida en una revisión de los actos del servidor público por quien está facultado para ello.

Ahora bien, si la conducta es advertida y satisfecho el procedimiento que entraña como consecuencia la sanción, esta última pretende una especie de revancha considerando que la accione negativa traducida en un delito merece una respuesta igual de negativa por parte de la sociedad traducida en una pena.

En otras palabras, el pacto social entre los hombres supone un acuerdo mediante el cual se cede parte de sus libertades en aras de la construcción de una mejor sociedad, en donde se privilegien valores como la democracia, la libertad y la justicia. En ese contexto, el Estado identifica conductas antagónicas a la finalidad del pacto social, las que establece como delitos o faltas, pero que tienen como común denominador que su materialización acarrea como consecuencia una sanción. Es así como se plantea a la sanción como un efecto y no como un fin retributivo o reparador, luego entonces sus efectos se asemejan más a la venganza que a la preservación de los valores que tutela el Estado como garante del contrato social. Llevando este razonamiento a la materia que nos ocupa, es dable considerar que la sanción por la comisión de alguna conducta por un servidor público que entrañe corrupción no tiene ningún efecto reparador y mucho menos preventivo o reeducativo para el sancionado.

No es la pretensión suponer siquiera que los actos de corrupción efectuados por servidores públicos deben quedar impunes (sin sanción), ya que en si la impunidad representa otro flagelo para la sociedad y daría para un tema de estudio complejo. Por el contrario, lo deseable es que esa sanción sea resarcitoria y cumpla con los objetivos de prevenir la realización de conductas no deseables y, en su caso reeducar, a aquellos que ya hayan materializado esas conductas que son contrarias al deber ser.

Lo anterior presume que, al establecerse sanciones no solo por castigo per se, se estarán contrarrestando los factores de riesgo que favorecen la realización de esas conductas con factores de protección que servirá para prevenirlas e inhibirlas.

En la especie, si partimos del supuesto de que la corrupción ha funcionado y prevalecido en el tiempo y la sociedad, hasta parecer algo natural e inherente al ser humano, y que en particular en el ámbito de los servidores públicos se observa especialmente en los espacios que la ley abre a la discrecionalidad administrativa, que ciertamente cada vez son

mayores por lo complicado que resulta regular de manera precisa con una norma cada supuesto hipotético además de la amplitud que representa el quehacer del estado en el ejercicio de su función administrativa, amén de aquellos donde se manipulan procedimientos y amolda la norma, es en estos espacios donde se da el ambiente propicio para que florezca la opacidad y por ende la posibilidad de engendrar actos de corrupción en perjuicio de la sociedad.

En ese sentido, se advierte como la corrupción convierte al espacio gubernamental en un lugar donde impera la desconfianza, generando un impacto negativo en la sociedad que descalifica de antemano la actuación de los servidores públicos, asumiendo que ejercicio público por necesidad conlleva la realización de actos de corrupción. Esta percepción, en gran parte, obedece a que los esfuerzos para hacer frente a este problema han sido encausados al diseño de mecanismos para su confrontación, específicamente se han producido marcos normativos encaminados a su combate, pero han soslayado la importancia de generar acciones de prevención que en todo su contexto impidan la producción de actos de corrupción, o en que el supuesto de que se produzcan sus consecuencias sean menos catastróficos sus efectos; esto es, que se ha actuado una vez que el evento ha ocurrido y que sus efectos se han materializado, con la consiguiente imposibilidad de impedirlo o amainarlo.

En esa óptica, es de considerarse que el objetivo de ninguna manera debiera consistir en provocar mayor aumento de leyes, ni que en esa escalada se considere también a las sanciones, agravando más su imposición. Sino a contrario sentido, el objetivo debiera centrarse específicamente en que los actos de corrupción, cualquiera que sea su modalidad no ocurran. Por ello, los esfuerzos deben dirigirse a generar factores de protección que impidan que los actos de corrupción se materialicen, asumiendo el estado su responsabilidad para transitar de mecanismos de sanción que satisfagan el ego mediáticamente a acciones de prevención, con la finalidad de que estas últimas estén en vigor, impidiendo la proliferación de factores de riesgo que gestaran actos de corrupción, y ,en todo caso, que la sanción se constituya como el último recurso posible, buscando sea un acto resarcitorio y no vengativo.

En este mismo sentido, tampoco se hace efectivo el agravar las sanciones con la idea de que con ello se va a lograr un efecto disuasivo que evite la materialización de la conducta corruptora, ya que no hay evidencia fehaciente que demuestre que este accionar haya dado los

resultados deseados sustentados en que la intimidación a través del aumento de la pena sea una medida inhibitoria de la conducta no deseada.

Es de explorado derecho que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos hasta hoy existente poco ha contribuido a disminuir los problemas de corrupción de la administración pública. Su complejidad y abuso en su conformación y seguimiento ha permitido que se constituya más como un mecanismo de control a modo y venganza dentro de la propia administración pública, que como un garante de la actuación de los servidores públicos.

El efecto de la corrupción que se gesta en el servicio público entraña que los objetivos del Estado queden incumplidos. La cancelación de programas gubernamentales impide la realización efectiva de los objetivos sociales y genera que se magnifique la pérdida de la legitimidad que conllevan las decisiones del Estado. Lo más riesgoso de esto se advierte en la desestimación de las instituciones gubernamentales, esto porque la sociedad asume que, al ser parte del Estado, por necesidad están corrompidas en su actuar, lo que acarrea como consecuencia que la sociedad sistemáticamente demande acciones que pudieran no ser las necesarias para la satisfacción del interés colectivo y solo respondan a intereses particulares, que a la postre no serán más que otra vía de corrupción que engendrará persistentes problemas sociales.

Si ya de por si el simple debate de qué le corresponde o no al interés de la sociedad, qué es necesario o que no en un contexto de planeación efectiva, engendra voces en contra por su gestación obligatoria en la administración pública, y si aunado a eso le sumamos la desestimación de la sociedad en las propias instituciones que provoca una lejanía, se antoja un caldo de cultivo que seguirá sumando a la desconfianza en todas las actuaciones de gobierno en detrimento de la sociedad misma que no visualiza que la confianza en la instituciones gubernamentales y en el actuar de los servidores públicos es vital para el desarrollo de cualquier sociedad, sobre todo si se busca la satisfacción de los intereses colectivos de una forma equitativa.

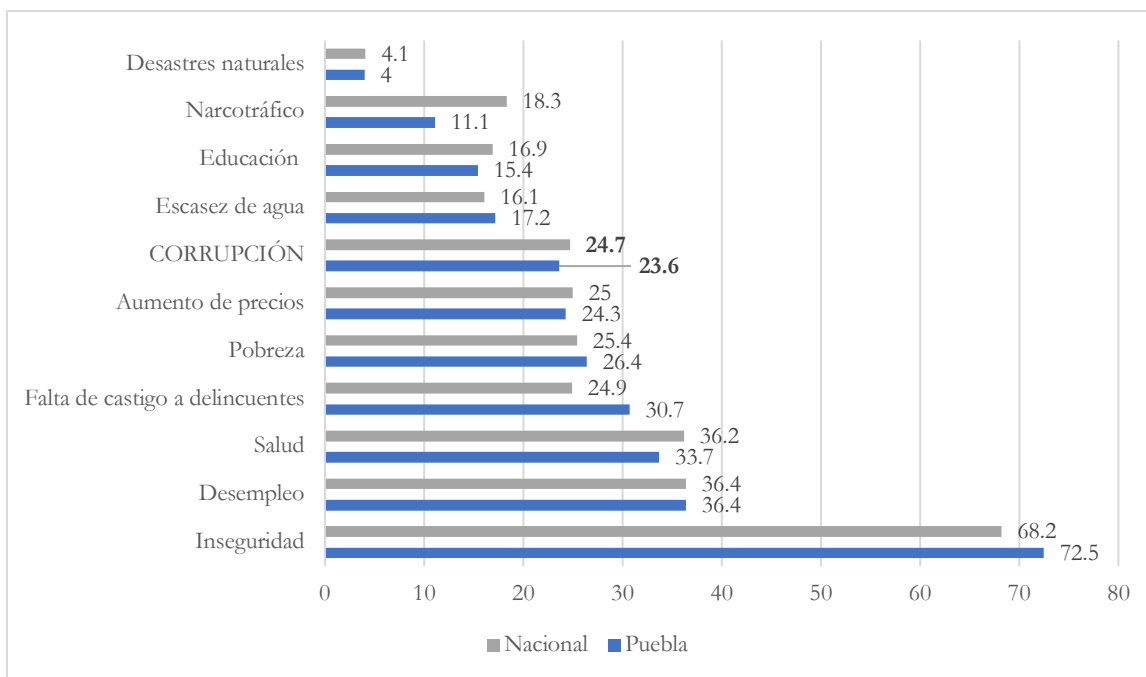
Como ya se mencionó en el cuerpo de este estudio, la corrupción que se ha extendido en nuestro país no solo ha dependido de las características de los servidores públicos a

quienes se les ha imputado de forma directa, sino también de la sociedad quien ha mostrado una reacción incentiva participando de ella para tomar ventajas e incumplir con sus obligaciones, favoreciendo o motivando grupos antagónicos con la legalidad que les proveen un beneficio personal y directo, provocando la generación de barreras que dificulten los trámites administrativos de manera legal, favoreciendo los cotos de poder de grupos e individuos inmersos en las entramadas redes de corrupción que aquejan a nuestro sistema.

El contexto del Estado de Puebla no es ajeno a los efectos de la corrupción que invade tanto la esfera de la función pública como a sus habitantes. En ese sentido, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) analiza la percepción ciudadana en términos de corrupción.

La ENVIPE 2020 estima que, en el Estado de Puebla, el 23.6 por ciento de la población de 18 años o más considera la corrupción como uno de los problemas más importantes que aqueja hoy en día a su entidad federativa.

Gráfica 1. Distribución porcentual sobre los temas que generan mayor preocupación.



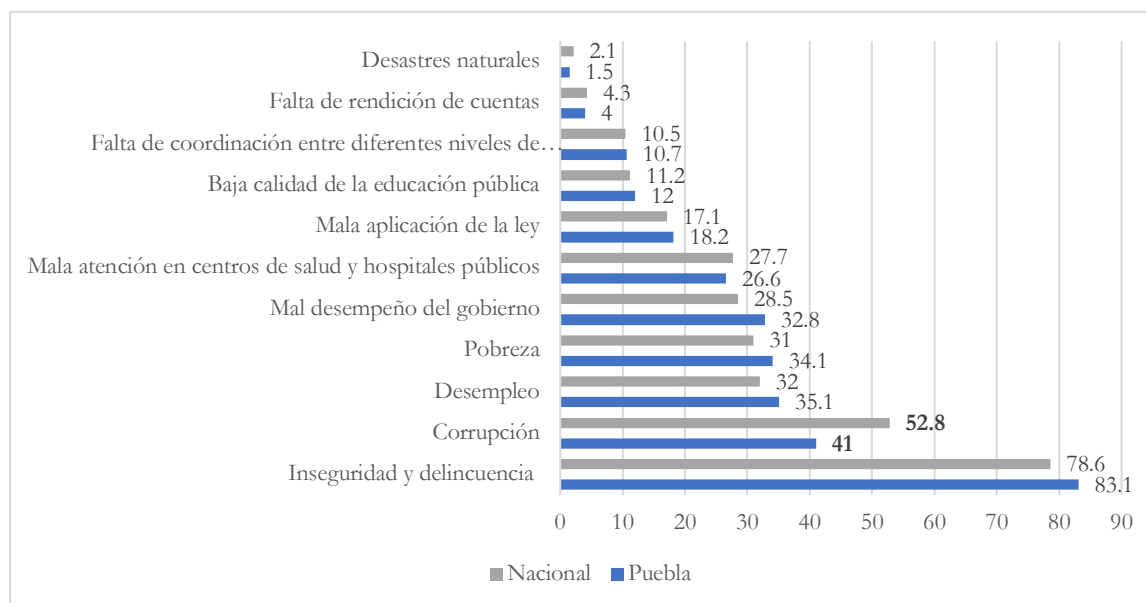
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2020.

Para efectos de este estudio, se considera importante retomar los datos arrojados por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Dicha encuesta tiene como propósito dar a conocer a la sociedad en general la información obtenida sobre la evaluación que la población de 18 años y más otorga a los trámites, pagos y servicios públicos y otros contactos con autoridades, de acuerdo con su experiencia, para poder aportar elementos que ayuden a la toma de decisiones de política pública en materia de calidad. Adicionalmente, la encuesta busca generar estimaciones sobre la prevalencia de los actos de corrupción y la incidencia de estos.

Debido a la contingencia sanitaria generada a causa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y en atención a las disposiciones federales y locales, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presenta la edición 2019, cuya captación de datos se llevó a cabo de noviembre a diciembre del mismo año. Por lo anterior, los resultados expuestos en dicho documento deben ser tomados con reserva.

La ENCIG 2019 estima que, en el estado de Puebla, el 41 por ciento de la población de 18 años y más considera que la corrupción es el segundo problema más importante que aquejan a la entidad, sin dejar de lado que el 32.8 por ciento considera que se cuenta con mal desempeño del gobierno, el 18.2 que hay mala aplicación de la ley y el 4 por ciento que hay faltas en la rendición de cuentas.

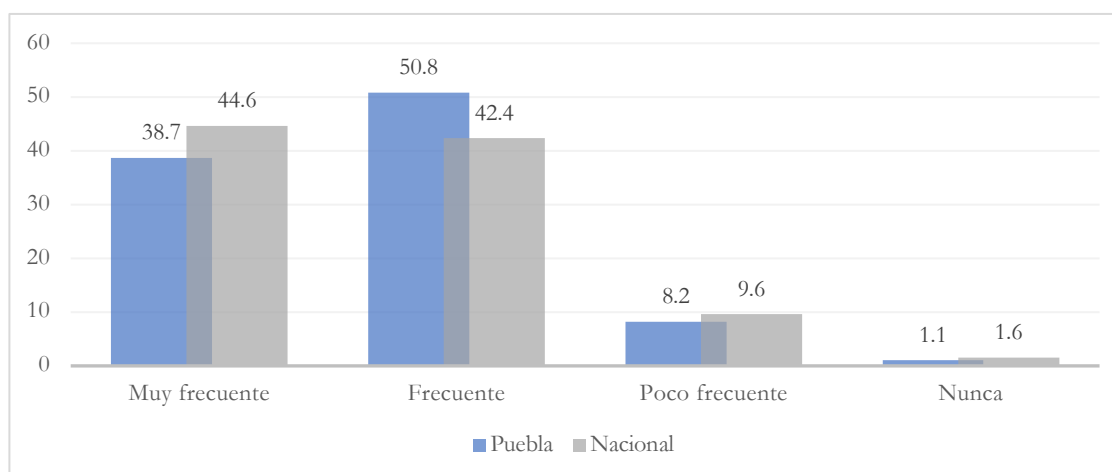
Gráfica 2. Percepción sobre problemas más importantes en su entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019.

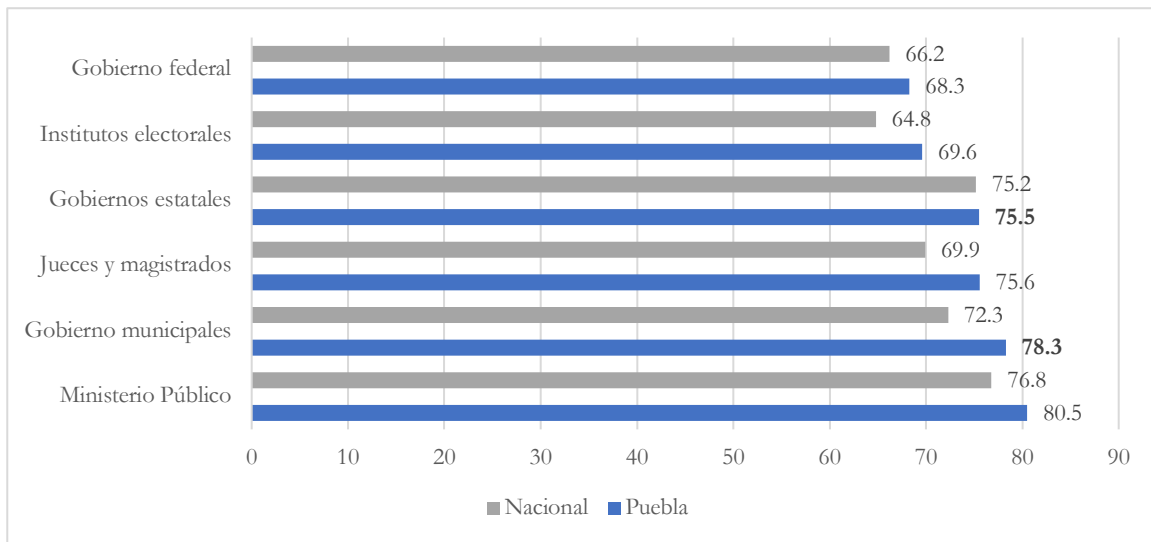
En el estado de Puebla, 89.5 por ciento de la población percibió que los actos de corrupción son muy frecuentes o frecuentes (véase gráfico 3). Sumado a lo anterior, el 78.3 y el 75.5 por ciento percibió que la corrupción es una práctica frecuente o muy frecuente en gobiernos municipales y estatales, respectivamente (véase gráfica 4).

Gráfica 3. Percepción sobre la frecuencia de corrupción en la entidad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019.

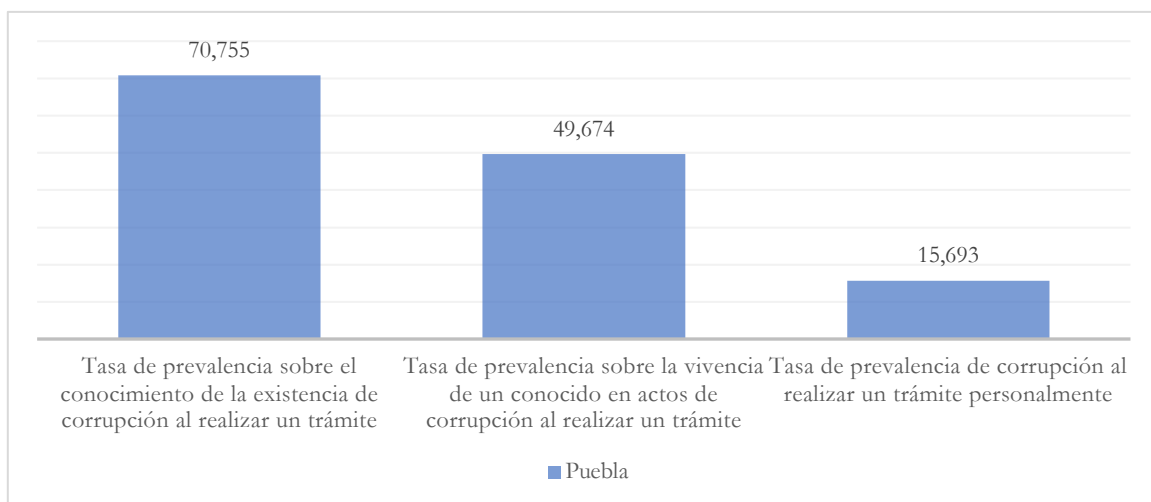
Gráfica 4. Percepción sobre la frecuencia de corrupción en diversos sectores (muy frecuente o frecuente).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019.

La tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 15,693 por cada 100,000 habitantes.

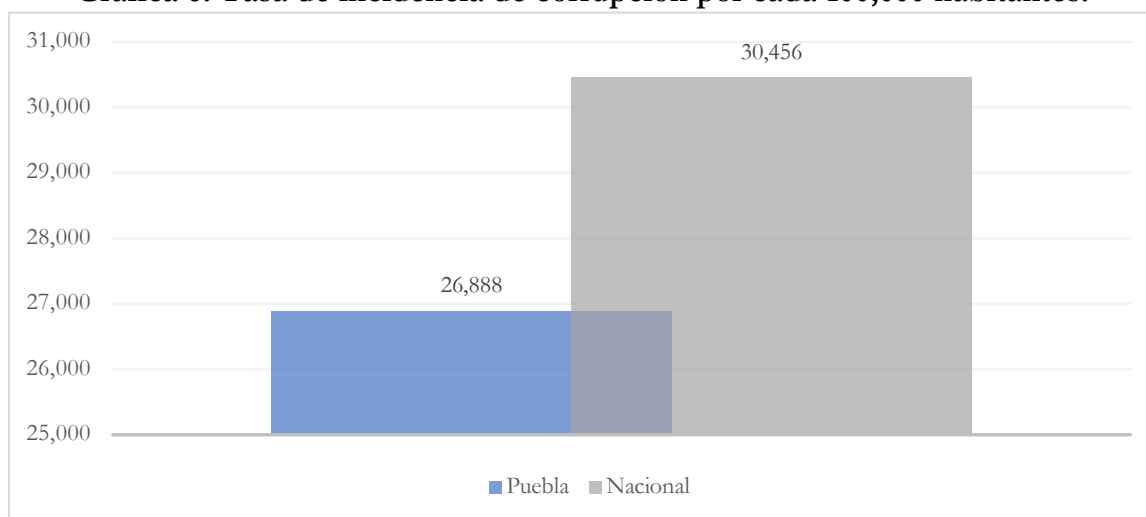
Gráfica 5. Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,00 habitantes.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019.

La tasa de trámites donde la población tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 26,888 por cada 100,000 habitantes (véase gráfica 6).

Gráfica 6. Tasa de incidencia de corrupción por cada 100,000 habitantes.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019.

A pesar de que no se cuenta con la contundencia de la formalidad de una denuncia, no puede desestimarse lo obtenido en la información estadística, ya que enciende una alerta sobre el día a día del ciudadano común en relación a su visión y confiabilidad sobre las instituciones y sus servidores públicos.

En términos presupuestales, podemos observar una creciente de inversión que año con año se destina al combate de la corrupción, insistiendo en que ese es el camino para su disminución. Sin embargo, ese camino sólo cubre los elementos institucionales y represivos, desestimando que los resultados han sido poco o nada favorables, puesto que han sido dirigidos a la exhibición y a la sanción sin que con ello se evite el daño una vez causado. En otras palabras, poco o nada se ha pensado en dirigir los esfuerzos para evitar que el acto no deseado encuentre tierra fértil para florecer como plaga que acabará por invadir y enfermar al estado de derecho que debe prevalecer en nuestra sociedad.

Capítulo 3. Marco normativo del ejercicio de la función pública y revisión de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

El marco normativo de cualquier investigación en nuestro país sin duda debe partir de nuestra Carta Magna; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es reflejo de la voluntad del Pueblo de México de constituir un país basado en la legalidad, que pondere el Estado de Derecho y que no deje lugar a dudas del camino por el que se debe seguir en aras de la construcción de una mejor sociedad.

Nuestra Constitución como cuerpo normativo del país desde su concepción, refleja las necesidades y oportunidades que tenemos en el marco de la legalidad, de transitar a una sociedad más equitativa y justa, que provea los mecanismos para hacer frente y solucionar los problemas que enfrenta la vorágine de la evolución de la sociedad actual.

En ese contexto, se encuentran incorporados a nuestra Carta Magna, principalmente en sus artículos 108, 109 y 113, los enunciados que tienen relación con los Servidores Públicos, sus Responsabilidades, Sanciones y más recientemente la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Así, en la especie y para los efectos de este trabajo debemos analizar en lo que corresponde a nuestro objeto de estudio el Título Cuarto de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, que se denomina: *“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”*.

No podríamos hablar de corrupción y mucho menos de prevención de la corrupción sin hablar de los protagonistas, por un lado, la sociedad en general y por otro los servidores públicos.

La Constitución, en el Artículo 108, señala:

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 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.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

De la simple lectura del primer párrafo del artículo en comento se colige que para la Constitución no ha distinción en cuanto a la denominación de quien ejerza la función pública, pues considera servidores públicos, entre otros, a los funcionarios, empleados y en general, a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública., concepto que evidentemente abarca a todos con independencia de su jerarquía, y del empleo, cargo o comisión que ocupen o hubieren ocupado.

Su objetivo, sin duda, es el destacar como esencia de la función pública el servir a la colectividad y que ese servicio estuviese sujeto a los intereses superiores de la colectividad, abandonando sus intereses personales o de algún grupo particular.

La doctrina misma no ha sido contundente al tratar de explicar la diferencia entre funcionario y servidor público. Para los doctrinarios, basta la simple incorporación de las personas al empleo, que, por provenir de alguna de las tres esferas de gobierno (federal, estatal

o municipal), se denomina ya de por sí público, lo cual dejaría resuelto el tema de que si se trata de una relación de carácter público o privado.

Los funcionarios y los empleados son personas u individuos, de los cuales el Estado, en su calidad de persona jurídica, se vale para el cumplimiento sus funciones esenciales y específicas; es decir, para la realización de los fines propios del Estado, sin dejar de considerar que el fin último del Estado es la satisfacción del interés colectivo.

Explicar las características y diferencias que pudiera haber por la denominación de funcionario, empleado, comisionado u otro, en términos del ejercicio de la función pública, ameritaría un trabajo de investigación que sin duda sería muy basto, y no es materia de este trabajo profundizar en el tema. En esa tesitura, la terminología sin distinción que enuncia el artículo 108 de nuestra Carta Magna es suficiente y sirve para explicar la actuación de los servidores públicos.

Ahora tenemos que entender cómo se traduce el desempeño de los servidores públicos, tomando en consideración los resultados de su actuación y los efectos que estos producen en la sociedad. Si consideramos lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹², tendríamos que establecer que la voluntad del Estado, materializada a través de los servidores públicos es desplegada bajo una condicionantes que la Corte ha establecido como “la moralidad administrativa”, que no es mas que el conjunto de principios, valores y virtudes fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones del Estado, a través de sus organismos y agentes, con el fin de lograr la convivencia de sus miembros, libre, digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social (Semanario Judicial de la Federación, 2016). Sin embargo, en ese despliegue de conducta, existen acciones que son calificadas como inmorales y antijurídicas, para finalmente ser sancionadas.

En este contexto, se debe entender que la moralidad administrativa entiende dos aspectos. El primero, referido al deber ser, que impone reglas inquebrantables que tutelan la actuación del funcionario público en ejercicio de la función pública, que obliga a una conducta

¹² Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 57/2016. Juan Enrique Mejía Rojo. 14 de abril de 2016.

ética de los servidores públicos que, recientemente, incorpora el actuar de los particulares ligados al ejercicio de los recursos públicos, y que consiste en una obligación de observancia y aplicación de la honradez, pulcritud, rectitud, buena fe, primacía del interés general y honestidad.

El segundo aspecto presupone que el ejercicio de la función pública deberá estar desprovisto de la realización de las conductas negativas que actualizan el supuesto hipotético de la responsabilidad; todo ello encaminado a que la actuación del servidor público se materialice en hechos que estarán encaminados al cumplimiento del orden constitucional.

Lo anterior nos lleva a considerar, para el caso del incumplimiento del deber que impone el contenido normativo que enuncia la Constitución, lo referido en lo enunciado en el artículo 109:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

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

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

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

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

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

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de

responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

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

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

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de

conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

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

Extenso sin duda el numeral en comento, pero se considera necesario para poder entender quiénes son los participantes en este complejo sistema que tiene como escenario la función pública y como actores a los servidores públicos.

Como es de observar, el texto alude a un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, en el que no se debe soslayar que se considera a la sanción como un elemento de control del ejercicio de la función pública; y en el que poco o nada se observa la importancia de un sistema de prevención que genere una conducta propicia hacia el despliegue de factores de protección que minimicen y logren incluso desaparecer los factores de riesgo que propician y fortalecen los actos de corrupción.

Pareciera que la normatividad en nuestro país siempre debe ir encaminada a generar un cumulo de sanciones esperando que, por el temor de la imposición de estas, las acciones volitivas del individuo encaminadas a la realización de un acto de corrupción se vean inhibidas. Nada más alejado de la realidad si consideramos que el fenómeno en estudio, es decir la corrupción, ha permeado en todos los niveles y en todas las esferas de gobierno, en todos los ámbitos y espacios públicos y privados, como esperamos entonces que no tenga como consecuencia la impunidad, con lo que se rompe el efecto de causar un impacto inhibitorio con la sanción.

No podemos dejar de reconocer que, en un avance normativo, la reforma del artículo 113 de la Constitución ha dado respuesta, de alguna manera, al reclamo ciudadano de construir un sistema que genere mecanismos en contra de la corrupción y estructure acciones que acaben con la impunidad.

Analicemos el enunciado en comento, que a la letra refiere:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y

sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

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

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

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la

prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

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.

Del análisis al texto constitucional, se colige que por primera vez en este país se genera un avance en la construcción de un sistema jurídico que incorpora el termino de prevención con relación a la actuación de los servidores públicos que pudieran realizar actos de corrupción. Se establecen los canales para el funcionamiento ordenado, coordinado y bajo los lineamientos de una política que busca combatir la corrupción, sin perder de vista que sus objetivos preponderantes están basados en combatir, perseguir, y sancionar en aras de poner fin a la impunidad, pero que en su diseño y estructura no fortalece la prevención.

Resulta interesante que este nuevo sistema regule e incorpore la participación ciudadana de manera activa en estos temas y que prevea la necesidad de realizar una investigación ordenada y metódica sobre el acto de corrupción y las consecuencias de este, pero es de mayor trascendencia que esta modificación constitucional haya impactado en otras normas fundamentales para hacer realidad el enunciado en comentario como son la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

De las leyes en comentario, consideramos inoperante para este estudio detenernos y profundizar en el análisis de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en razón de que se refiere a una reforma que guarda relación con las atribuciones de este. Entre otras, señala que tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, por lo que será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves.

Hasta aquí parece no haber mayor relevancia, sin embargo, también podrá imponer sanciones a los particulares que participen en actos vinculados con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, esto último representa un elemento novedoso en las

funciones del Tribunal. Conocerá también de las acciones legales que en materia de combate a la corrupción presente la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Se considera importante precisar que no se trata de una estructura novedosa que generaría mayor gasto a la Administración Pública, ya que solo se trata de que el hoy existente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cambia su denominación al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En cuanto a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, tampoco constituye un tema que debiera detenernos en su análisis. Sin duda habrá en este tiempo muchas voces a favor y en contra de la referida normatividad mientras vaya avanzando en su implementación y hasta su consolidación, pues no olvidemos que se espera sea la medicina milagrosa que acabe de una vez por todas con el cáncer denominado corrupción y su pariente cercana la impunidad.

Sin embargo, es de comentar que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción tiene como objetivo preponderante hacer realidad el imperativo del artículo 113 de nuestra Carta Magna. Para ello, deberá establecer los esquemas de coordinación entre la Federación, los Estados, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Establece la creación del Sistema Nacional, que estará integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, así como los sistemas locales de las entidades federativas a través de sus representantes.

El Comité Coordinador a que hace referencia la ley, tiene como objetivo establecer los mecanismos de coordinación así como el diseño, la promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, mientras que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional la concibe como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión, que entre otras actividades se encargará de administrar la Plataforma Digital Nacional que contendrá los sistemas de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, así como de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Como podemos observar, se han ponderado puntos si importantes pero referidos a un control encaminado a la investigación, fiscalización y sanción; y, aunque hace referencia a la prevención, no abunda en el tema como un objetivo imperativo de la norma.

Por lo que hace a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esta contempla competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves. Plantea el uso de la información que alimentará a la Plataforma Nacional, y tiene como elemento a destacar la incorporación de obligaciones y la posibilidad de imponer sanciones a los particulares que participen en actos de corrupción, y por supuesto incorpora el procedimiento sancionatorio para las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares involucrados.

En este orden de ideas analizaremos el cuerpo normativo del Estado de Puebla, que guarda relación con el tema que nos ocupa y, siguiendo la misma metodología, iniciaremos por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su título noveno, “Disposiciones Generales”, Capítulo I “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, concretamente en su artículo 124 establece que:

“Servidores públicos son las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, sea cual fuere la forma de su elección o nombramiento”.

Como puede observarse, la constitución local no hace mayor aportación al termino servidor público y. siguiendo la estructura de la Carta Magna, homogeniza el término al servidor público.

Así mismo, en su numeral 125 refiere que será el Congreso del Estado quien expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las demás normas tendientes a sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad de acuerdo con los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

De igual manera, se desprenden una serie de hipótesis que actualizan las sanciones aplicables a los servidores públicos en caso de acción u omisión en el desempeño de la función pública.

En concordancia, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en su artículo 2, señala quienes son considerados como servidores públicos, en una reproducción de lo enunciado por la Constitución Local, mientras que en el artículo 3 de esa misma norma puntualiza quienes son las autoridades competentes para su aplicación.

En el artículo 50, primer párrafo, refiere:

“Los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que han de observarse en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que corresponda a su empleo, cargo o comisión, tendrán las siguientes...”.

En veinticuatro fracciones se enumeran las obligaciones adicionales a las propias de su empleo, cargo o comisión, que deben observar como parte del desempeño de su función los servidores públicos. Sin embargo, en ninguna de las fracciones que integran este numeral se advierte la intención de generar o propiciar acciones encaminadas hacia la prevención.

Desde luego el cuerpo de esta normatividad está encaminado a establecer el procedimiento para la determinación y aplicación de las sanciones que, por las acciones u omisiones, se hagan acreedores los servidores públicos. Esta investigación no está dirigida al análisis exhaustivo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, no obstante, en el ánimo de generar la inquietud por otra posible investigación, huelga decir que las sanciones, que impone esta ley, se antojan excesivas y poco efectivas.

Atento a lo que dispone la misma constitución local, en su artículo 113, en el que se prevé la existencia y competencia de la Auditoría Superior del Estado, como la unidad de fiscalización, control y evaluación, la cual contará con diferentes atribuciones, de entre las cuales vale la pena destacar las siguientes:

I.- Fiscalizar en forma posterior, los ingresos y egresos, control, administración, manejo, custodia y aplicación de fondos, bienes y recursos de los Poderes del Estado, Ayuntamientos, organismos autónomos, entidades paraestatales y paramunicipales, organismos públicos desconcentrados, fideicomisos en los que el fideicomitente sea cualquiera de los Poderes del Estado o Ayuntamientos y en general, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, mandato, fondo y demás que por cualquier razón recauden, manejen, ejerzan, resguarden o custodien recursos, fondos, bienes o valores públicos estatales, municipales o federales, tanto en el país como en el extranjero:

II.- Ejercer la función de fiscalización conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Sin perjuicio del principio de anualidad, la Auditoría Superior del Estado podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejercicio y pago, diversos Ejercicios Fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de programas estatales, municipales o federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, emita la Auditoría Superior del Estado, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Sin perjuicio del principio de posterioridad, la Auditoría Superior del Estado, podrá realizar revisiones preventivas;

VIII.- Emitir resoluciones, imponer sanciones, medidas de apremio, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y promover en su caso, ante las autoridades competentes, el fincamiento de otras responsabilidades, en términos de la legislación aplicable;

IX.- Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Noveno de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la Ley.

Estimamos importante hacer las siguientes precisiones con relación a las fracciones que se señalan del artículo que da vida a la Auditoria Superior del Estado de Puebla. Como se observa en cuanto a la fiscalización, esta tiene como principio la posteridad, lo que implica que se realizará una vez que ya fueron tomadas las decisiones, ejercidos y devengados los recursos, lo que implica que si existiera un desvío, o algún hecho constitutivo de corrupción, hasta que este, esté consumado, se tendrá noticia de él. Si bien es cierto se contempla la posibilidad de realizar revisiones preventivas, solo las considera como un enunciado sin determinar el mecanismo, los alcances y el objetivo que pudiera perseguir con este tipo de revisiones.

En las siguientes fracciones se hace referencia a su potestad sancionadora frente a la incorrecta actuación de los servidores públicos. No está por demás el señalar que la fiscalización obliga a dos tipos de sujetos: sujetos de revisión y sujetos de revisión obligados, donde la diferencia entre unos y otros radica en que los últimos son los que tienen la obligación de presentar la cuenta pública.

La Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla sigue los postulados de la constitución local para establecer el procedimiento, metodología, alcances y consecuencias de la fiscalización, y aunque señala, en la fracción XII del Artículo 23, la posibilidad de realizar revisiones preventivas, aclarando, que esto lo efectuarán sin perjuicio del principio de posteridad, no se advierte que en el cuerpo de la norma en comento se establezcan los procedimientos y objetivos de esta variante de la fiscalización; lo que nos conduce a considerar que la prevención parece más un enunciado que una realidad, ya que si bien es cierto se menciona, no se establecen los objetivos y alcances.

Hasta aquí, el marco normativo se entiende encausado como aspecto principal a la revisión como el escrutinio de la acción u la omisión de la actuación de los servidores públicos en busca de imponer la sanción por ese despliegue de la voluntad contrario a lo esperado.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, legislación donde se establecen las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, en su artículo 16, se contempla la posibilidad de que el Ejecutivo del Estado en el momento que lo considere oportuno podrá disponer la práctica de auditorías y revisiones a las Dependencias y Entidades, sin establecer cuál es la finalidad de esta facultad.

Es innegable que esta facultad le es concedida al ejecutivo Estatal para que la ejerza de manera discrecional, de lo que se advierte que el mejor de los casos la ejercitará con el objetivo de saber cómo se ha conducido el servidor público titular de la Dependencia o Entidad de que se trate, pero en otro sentido sin duda representa un arma muy eficaz para obtener hallazgos que se antojan más a cuestiones políticas que a resultados de una mala gestión por parte del servidor público auditado.

En el plano estatal, las figuras de la Secretaría General de Gobierno y de la Secretaría de la Contraloría, dependencias consideradas en el numeral 17, de la misma Ley Orgánica a que nos referimos en el párrafo anterior, juegan un papel importante en el tema que nos ocupa.

La primera tiene entre sus facultades, de acuerdo a lo que establece el artículo 34 en su fracción XXXVI, la coordinación, desarrollo e impulso de la cultura de la legalidad, así como la promoción de la ética en el servicio público, tareas sin duda que no pueden verse separadas la una de la otra, esto si consideramos que para que se hagan realidad los enunciados que contienen las obligaciones y principios a observar por los servidores públicos, primero estos deben entender y estar convencidos de la necesidad de que su actuar este dentro del marco de la legalidad, y segundo que este deber ser sea motivado por la ética de que debe estar provisto todo servidor público.

En cuanto a la Contraloría del Estado, esta encuentra su fundamento de actuación en lo que dispone esencialmente el artículo 37 de la misma Ley Orgánica. En concreto nos referiremos a las fracciones XXX, y de la XXXII a la XXXV, en las que se dispone que esta dependencia deberá entre otras, dar seguimiento a los resultados de las revisiones, inspecciones, evaluaciones y auditorías practicadas en las dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal, comunicando sus resultados a la Secretaría de Finanzas y Administración, a fin de asegurar que se corrijan las deficiencias detectadas en ellas.

De lo anterior se desprende que es esta la entidad de la administración pública estatal, que tiene a su cargo la encomienda de ser garante del cumplimiento por parte de los servidores públicos de las obligaciones que les son inherentes a su encargo. Sobra decir que esta entidad es la que se encarga de la práctica de las auditorías no programadas que ordene el ejecutivo del Estado, además de que es el órgano que lleva a cabo la instrucción de los procedimientos

responsabilidades en contra de los servidores públicos y la ejecución de las sanciones que le sean impuestas.

Del análisis del cuerpo normativo vigente, podemos advertir que sin duda el despliegue de acciones en pro de la construcción de una legislación que dote de herramientas para hacer frente al embate de la corrupción ha significado un adelanto indiscutible en materia federal, en la que si bien es cierto, se prevén acciones en las que se incluye la prevención, también lo es que no se precisan acciones determinantes a fin de fortalecer la prevención y se apuesta por la vigilancia, investigación y desde luego por la sanción, como si de esta última dependiera que los actos de corrupción desaparecieran.

Entre tanto, debemos señalar que las leyes vigentes en el Estado de Puebla, como ya ha sido analizado, van encaminadas a la revisión de las actuaciones u omisiones de los servidores públicos una vez que estas han sido materializadas en conductas desplegadas por ellos, proveyendo lo necesario para la instauración de procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades en busca sin duda de la imposición de una sanción. Poco o nada se contempla en el rubro de la prevención, no existen mecanismos que adviertan la propagación de factores de riesgo y por ende no los hay que fomenten los factores de protección que inhiban la proliferación de las conductas de corrupción de los servidores públicos.

Como mencionamos, hacemos votos porque en esta oportunidad que va a tener el legislativo estatal, subsane y fortalezca las deficiencias que se advierten en el federal, entre otras, desde luego, en lo que se refiere a la prevención, que mencionada esta, pero que no contiene herramientas que la hagan una realidad la prevención, para que no ocurran los actos de corrupción.

Objetivo 16. “Paz, justicia e instituciones sólidas”

El Objetivo del Desarrollo Sostenible 16, de la Agenda 2030, denominado “Paz, justicia e instituciones sólidas”, se configura con la finalidad de: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas" (PNUD, s.f.a).

Este ODS es crucial para el éxito de toda la Agenda, ya que la consecución de los demás objetivos, como la erradicación de la pobreza o el acceso a la salud, depende intrínsecamente de un entorno de paz, seguridad y buena gobernanza.

El ODS 16 se caracteriza por su enfoque en la gobernanza y el Estado de Derecho, elementos que crean el entorno propicio para el desarrollo sostenible. Su composición se detalla a través de metas específicas que abordan problemas fundamentales que socavan la estabilidad y la confianza social. Las metas clave (ONU, 2015) incluyen:

- Reducción de la Violencia: Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad.
- Protección de la Infancia: Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
- Promoción del Estado de Derecho y Justicia: Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- Combate a la Delincuencia Organizada e Ilícita: Reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados, y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- Instituciones Eficaces y Transparentes: Crear a todos los niveles instituciones eficaces, transparentes que rindan cuentas y garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas.

Este objetivo reconoce la multidimensionalidad de las problemáticas y la necesidad de soluciones integrales, lo que implica romper con la fragmentación entre dependencias, sectores y territorios (PNUD, s.f.a).

El ODS 16 tiene implicaciones directas y profundas en el combate a la corrupción, ya que las prácticas corruptas son una amenaza significativa que socava los cimientos del desarrollo sostenible.

La corrupción es reconocida como un problema global que genera una cascada de efectos negativos que el ODS 16 busca mitigar (UNODC-PNUD, s.f.) como el debilitamiento institucional, la inseguridad, reducción de la prestación de servicios públicos esenciales (como

salud y educación) y debilita la economía, resultando en menor empleo; violación de derechos humanos, entre otros.

Varias de las metas del ODS 16 abordan la corrupción de manera explícita o implícita. La meta de luchar contra todas las formas de delincuencia organizada y reducir las corrientes financieras ilícitas ataca directamente los mecanismos utilizados para la corrupción y el lavado de dinero (ONU, 2015).

La meta de construir instituciones eficaces, transparentes y que rindan cuentas establece el estándar de integridad necesario para prevenir la corrupción en el sector público. El mandato de fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados es un mecanismo clave para desincentivar la corrupción al asegurar que los fondos desviados sean devueltos a la ciudadanía (ONU, 2015).

La implementación del ODS 16 requiere un enfoque integral en el combate a la corrupción. Este enfoque involucra múltiples actores (gobierno, sector privado, sociedad civil) y se basa en pilares como (UNODC-PNUD, s.f.):

- Marco Legal e Institucional: Fortalecimiento de la capacidad de las agencias que combaten la corrupción y la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Transparencia y Participación: Acceso abierto a datos sobre presupuesto y gastos, y el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil y los medios de comunicación para la supervisión y monitoreo.
- Enfoque Sectorial: Aplicación de metodologías para reducir el riesgo de corrupción en sectores vulnerables como salud, educación, agua e industria extractiva.

En síntesis, el ODS 16 no solo es un objetivo de paz y justicia, sino el marco normativo y operativo dentro de la Agenda 2030 para legitimar la acción contra la corrupción, entendiéndola como un obstáculo fundamental que debe eliminarse para alcanzar el desarrollo sostenible global.

Capítulo 4. Mecanismos de prevención a partir de la identificación de las fortalezas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y del Objetivo 16. “Paz, justicia e instituciones sólidas”, para el Estado de Puebla.

Como se ha examinado a lo largo de este estudio, la corrupción es un problema multifactorial, por ende, las medidas que para ella se planteen no pueden ser consideradas desde una visión única, por el contrario, deben ser exploradas desde una perspectiva multifuncional y multidisciplinaria.

El abordaje realizado de la corrupción buscó alejarse de los análisis tradicionales que focalizan esta problemática en el desvío de recursos realizado por un funcionario público para fines personales, enfoque que ha servido para alimentar el análisis ligero y el linchamiento popular mediático que sacude y fractura el estado de derecho, que en términos de los mecanismos de prevención ocupa sin duda el privilegio de encabezarlos. Una sociedad que se aleje del cumplimiento del Estado de Derecho se asume per se cómo una sociedad que soslaya el pacto social, que visualiza su fractura como algo cotidiano y normalizado, que se resiste a su cumplimiento, generando un entramado que sirve de soporte y andamiaje a la corrupción, estará condenada a sufrir este flagelo hasta percibirlo como cotidiano y normal.

Los esfuerzos realizados por hacer visible el problema de la corrupción se han centrado en su combate y en la postura del castigo, esfuerzos que han sido enderezados a combatirla y a tratar de abatir la impunidad, pero no a proveer las herramientas necesarias para disminuir el fenómeno y mucho menos evitar que ocurra. Es tan evidente que el tema se ha normalizado a tal grado que lo que mueve a la sociedad es el ánimo de la revancha a través del castigo y no la reconstrucción del deber ser como el tratamiento normalizado de la actuación de los servidores públicos.

Es de tal evidencia el tratamiento que de la corrupción se ha hecho, que tanto organizaciones de la sociedad civil que se pronuncian en contra, así como aquellos que se manifiestan como críticos y víctimas del fenómeno de la corrupción apuntan a que una de las causas que la promueven es la ausencia o escases (según sea el caso) de las capacidades éticas y profesionales de los servidores públicos, tanto a quienes ejercen la función pública como inclusive a los que se les ha dado la encomienda de la investigación y comprobación de los elementos constitutivos de la corrupción, visualizada esta como un fenómeno

delictivo, lo que ha impedido traducir esos hechos en determinantes encuadres de hipótesis idóneas y sustentables que demuestren la comisión del delito que plantea la normativa a fin de que se obtenga una sentencia condenatoria y resarcitoria del daño causado.

Si bien es cierto la contravención a las normas que garantizan la sana convivencia de la sociedad en un Estado de Derecho requieren de una sanción para restablecer el estado mismo de legalidad, también lo es que el interés que debe prevalecer es el que represente el mayor beneficio a la sociedad. En este contexto, el castigo que impone la hipótesis normativa debe ser una respuesta efectiva que impida la repetición del fenómeno, pero a la vez debe proveer lo necesario para evitar que se multiplique. Así entonces, los mecanismos deben estar encaminados no al castigo, sino a reducir los índices de corrupción a partir de la identificación de sus causas en función de aquello que propicie el desplazamiento de esa conducta antisocial.

Diagnóstico

La corrupción es una de las prácticas persistentes en la sociedad, sin embargo, aun cuando se trata de un fenómeno que se percibe como un flagelo que afecta el desarrollo económico, político, social y desmotiva el fomento a la cultura de la legalidad, no hay certidumbre sobre si las conductas que son constitutivas de actos de corrupción han disminuido. Lo que si es cierto es que en las mediciones de percepción a que hemos hecho referencia se observa que los índices observan una tendencia hacia el aumento. Si se consideran los efectos de la corrupción, nos dolemos de ella, pero somos omisos en la búsqueda de sus causas, para que a partir de su identificación desalentar su materialización y arraigo en la sociedad.

Se estima que en gran parte la ausencia de un diagnóstico correcto, de objetivos claros, así como de mecanismos que activen acciones contundentes que vinculen los problemas detectados, los factores de riesgo advertidos con objetivos y acciones que promuevan factores de protección, ha sido en gran medida lo que ha provocado el escaso o nulo efecto de las acciones aderezadas para abatir la corrupción.

En ese sentido, invariablemente debe iniciarse con un diagnóstico integral, conformado a su vez por un diagnóstico documental y uno participativo, como herramienta metodológica de información, para revelar las causas que originan la materialización de la corrupción. Lo anterior a fin de tener claridad sobre estas, identificando los factores de riesgo que la originan para

consolidar el diseño e implementación de acciones de encaminadas a incidir directamente en el combate contra la corrupción. De igual forma, se busca reforzar el Estado de Derecho mediante la consolidación de la cultura de la legalidad y lograr que el instrumento de diagnóstico sirva para contrastar los resultados obtenidos una vez implementadas las acciones.

Prevención

La palabra prevención proviene en su etimología del latín “*praeventious*”; de “*prae*”, que significa antes, y “*eventious*” que es evento un acontecimiento o suceso. Con este vocablo se hace referencia a las medidas que se toman para que un suceso negativo no acontezca, o minimizar sus efectos que provocan un daño si no puede impedirse.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define a la palabra prevención como:

Del lat. praeventio, -ōnis.

- 1. f. Acción y efecto de prevenir.*
- 2. f. Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.*
- 3. f. Provisión de mantenimiento o de otra cosa que sirve para un fin.*
- 4. f. Concepto, por lo común desfavorable, que se tiene de alguien o algo.*
- 5. f. Puesto de policía o vigilancia de un distrito, donde se lleva preventivamente a las personas que han cometido algún delito o falta.*
- 6. f. Mil. Guardia del cuartel, que ceta el orden y policía de la tropa.*
- 7. f. Mil. Lugar donde está la prevención (guardia).*

La segunda de las acepciones es la que nos aporta elementos útiles para esta investigación, ya que hace referencia a la preparación o disposición que se hace de manera anticipada para evitar un riesgo.

En este contexto, la prevención se entiende como el conocer de manera anticipada la posibilidad de que se genere (en términos de este estudio) una conducta por un servidor público y que la misma sea considerada antisocial, para que de esa forma y ante esa situación

se disponga (a manera de prevención) de todos los medios que se tengan para evitar que esa conducta se materialice en perjuicio de la sociedad; así se buscará fortalecer a todos los órganos a fin de enfrentar e impedir la exteriorización de la conducta del servidor público.

La prevención en materia de corrupción es el tema que nos ocupa y hasta ahora ha sido enunciada, pero no examinada a profundidad, de ahí que la mayoría de los estudios que se encuentran sobre este tema se ven referenciados al área de la salud, el área penal (delitos), y en algunos casos a riesgos de trabajo y términos conductuales (adicciones, por ejemplo).

Algunos doctrinarios de derecho penal han optado por identificar a la prevención con un efecto que tiene que ver con la disuasión. Suponen que al advertir al infractor que, por la comisión de una conducta, se verá sancionado, esta simple amenaza del castigo será suficiente para inhibir la conducta. Otro sector abocado a temas de seguridad ciudadana relaciona la prevención con el poner trabas u obstáculos físicos alterando los escenarios o espacios urbanísticos a fin de hacerlos poco asequibles para la comisión de conductas antisociales.

Analizando ambas posturas, es de observarse que no es dable considerar que la prevención implica solo disuasión o el establecimiento de obstáculos que impidan la comisión de una conducta anti social, la prevención debe entenderse como una acción encaminada a identificar las causas que motivan y generan el nacimiento de esas conductas a fin de realizar una intervención dinámica encaminada a neutralizar sus causas para que estas no se repliquen y mucho menos evolucionen fortalecidas; ya que la mera disuasión o inhibición solo son paliativos que no resuelven el problema de raíz y solo sirven para enmascarar con una aparente mejoría la gravedad que subyace en el comportamiento contrario al deber ser.

Lo anterior conduce a considerar que existen en el mismo tema dos enfoques: *el represivo*, en el que se ve reafirmado el monopolio del Estado que hace énfasis en el control y el uso de la fuerza con la amenaza del castigo, como lo es el endurecimiento de las penas y las sanciones una vez que la conducta es desplegada y consumada; y el segundo denominado *preventivo*, que abarca el problema antes de que este se materialice, pondera el establecimiento de los límites y estudia las causas que provocan la realización de los actos

que atentan contra el estado de derecho, aumentando los factores de protección y promoviendo la corresponsabilidad ciudadana.

Este segundo enfoque es el que servirá de base a esta investigación, considerando que la prevención se puede entender como el conjunto de medidas destinadas a impedir o limitar la comisión de hechos punibles. Entonces, a partir de ese enunciando y en términos de lo que este estudio requiere, es posible conceptualizar la prevención como *el conjunto de políticas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorezcan la generación de corrupción por parte de los servidores públicos, así como fortalecer los factores de protección para combatir desde su origen distintas causas que la propician.*

No se debe de dejar de señalar que, de ninguna forma, esta conceptualización elaborada para efectos de esta investigación pretende ser una definición, ni aproximarse a ella, ya que la intención sólo es establecer el término prevención en relación con la corrupción generada por servidores públicos.

No puede pensarse que la prevención se trata de un concepto univoco o restringido a una sola interpretación, ya que tanto su interpretación como su definición han sido abordadas por diferentes disciplinas. Por tanto, se está en presencia de un concepto complejo cuya construcción está basada en establecer mecanismos encaminados a evitar la aparición de acciones que sean contrarias al estado de derecho.

La prevención, entonces, es un concepto con diversas interpretaciones que tienen en común el postulado sobre la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones específicas que atentan contra la sana convivencia y el orden jurídico. En consecuencia, se puede afirmar que la prevención tiene como propósito anticiparse para evitar que los factores de riesgo aparezcan. Implica actuar para evitar que el problema surja y, en el supuesto de que ya se encuentre vigente, generar las condiciones y acciones para contenerlo y disminuir sus efectos hasta lograr que desaparezca tanto el problema como los efectos que este haya producido.

Tener conciencia de la prevención es importante en una gran cantidad de ámbitos, sobre todo en lo público, donde debemos considerar que acontecen situaciones que pueden

producir consecuencias que afectaran de diferentes maneras a la sociedad, sin dejar de observar que el daño también de manera indirecta, alcanzara al mismo servidor público, así como al entorno social al que estará afectando, poniendo en riesgo la posibilidad de la continuidad de la realización de acciones de beneficio para la sociedad, posibilitando la destrucción o utilización indebida de insumos y materiales que se podrían perder por un actuar contrario al deber ser que la legalidad y el apego al estado de derecho impone.

No hay que perder de vista que el desarrollo evolutivo del ser humano y, por ende, del servidor público implica recorrer un camino que involucra la interacción de factores internos (cognitivos, emocionales, neurológicos, psicológicos) y externos al individuo (culturales, ecológicos, económicos y sociales), los cuales influyen dinámicamente como parte de un sistema de desarrollo. Esta correlación puede ser tanto en factores positivos como negativos (Farmer et al., 2007)¹³. En razón de ello, la prevención no puede desligarse de estos factores positivos, llamados también de protección, ni de los negativos, estos últimos denominados de riesgo y entendidos como aquellas condiciones cuya presencia aumentan la posibilidad de que ciertos individuos cometan acciones contrarias a la legalidad y la sana convivencia.

Considerando que la prevención está sustentada en la idea de que las conductas antisociales y antijurídicas se construyen a partir de las circunstancias que influyen en la vida del servidor público, así como de las situaciones que se presentan en su entorno, es necesario analizar los factores de protección (positivos) y de riesgo (negativos) para tener una mejor comprensión de dichas conductas.

Niveles de prevención

Fue la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1998), quien determino que existen o deben considerarse tres niveles de prevención como objetivo de la Medicina del Trabajo: Prevención Primaria, Secundaria y Terciaria, que suponen técnicas y objetivos diferentes, al unir el criterio del conjunto salud-enfermedad, según sea el estado de salud del individuo, grupo o comunidad a las que están dirigidas.

¹³ Citado por Varela, Jorge. Revista Observatorio de la Juventud. No. 29, julio 2011.

En esta dinámica, la prevención primaria evita la adquisición de la enfermedad (vacunación antitetánica, eliminación y control de riesgos ambientales, educación sanitaria, etc.) y previene la enfermedad o daño en personas sanas. La prevención secundaria va encaminada a detectar la enfermedad en estadios precoces en los que el establecimiento de medidas adecuadas puede impedir su progresión. La prevención terciaria comprende aquellas medidas dirigidas al tratamiento y a la rehabilitación de una enfermedad para ralentizar su progresión y, con ello la aparición o el agravamiento de complicaciones e intentando mejorar la calidad de vida de los pacientes. Se habla en ocasiones de prevención cuaternaria que tiene que ver con las recaídas, y un proceso ya tratamiento prolongado con pocas posibilidades de recuperación.

Estos niveles preventivos no son incompatibles entre sí, se complementan, enriqueciéndose mutuamente en su implementación conjunta para mejorar la calidad de vida de la gente y la sociedad en su conjunto.

En el ámbito penal se ha adecuado la clasificación establecida por la Organización Mundial de la Salud, con la finalidad de adaptarla a las necesidades de esa materia; así tenemos que un sector identifica la prevención sólo con el efecto disuasorio de la pena, para ellos prevenir equivale a disuadir con la amenaza del castigo.

Otros entienden que prevención es el efecto disuasorio perseguido a través de instrumentos no penales, que alteran el escenario criminal, como la arquitectura y urbanismo, la actitud de la víctima, el rendimiento del sistema legal. Por su parte los penitenciaristas sostienen que la prevención del delito no es un objetivo autónomo de la sociedad o los poderes públicos, sino el efecto perseguido por los programas de reinserción del penado.

En sentido estricto, prevenir el delito es algo más que dificultar su comisión, disuadir al potencial infractor con la amenaza de un castigo; reclama una intervención dinámica y positiva que neutralice sus causas.

Para Lejinis ¹⁴ existen tres modos de prevención:

¹⁴ Citado por Santa María Suarez Sergio, Rodríguez Contreras Verónica, Iglesias Hermenegildo Yugoslavia Antonia, Barranco Bravo Jorge y Jiménez López Leticia María. Recomendaciones de Prevención Primaria, Secundaria y Terciaria del Delito Como Estrategias para Prevenir el Crimen dentro de un Plan de Desarrollo.

- a) *Prevención punitiva que se fundamenta en la intimidación, en el desistimiento por medio de la amenaza penal.*
- b) *Prevención mecánica. Trata de crear obstáculos que le cierren el camino al delincuente.*
- c) *Prevención colectiva. Trata de detectar y eliminar si es posible, los factores criminógenos en la vida; se trata de una forma no penal de la pre-delincuencia.*

Para Canivell¹⁵ existen tres formas de prevención:

- 1. *Prevención Primaria. Toda actividad de carácter general que tiene un fin de saneamiento social que se espera evite o reduzca la incidencia de fenómenos delictivos y de los que producen riesgos a la comunidad.*
- 2. *Prevención Secundaria. Es la que se ejerce sobre las personas de las que se pueda afirmar la posibilidad o la probabilidad de cometer delitos o adoptar un género de vida que las pueda hacer especialmente peligrosas.*
- 3. *Prevención Terciaria. Es la que se propone evitar que personas que hayan delinquido o incurrido en actividades especialmente peligrosas, persistan en su conducta socialmente nociva.*

Como puede observarse los niveles de prevención son definidos por su aspecto temporal, esto es, si se produce antes entonces se habla de un nivel primario, si se produce una vez acontecido el evento, entonces se hablará de una prevención de nivel secundario o inclusive de una prevención en el largo plazo de acuerdo al grupo-objeto de la estrategia de prevención (Dahlberg & Krug, 2006).¹⁶

De igual forma la teoría advierte la existencia de dos modelos de prevención: el modelo clásico y el modelo neoclásico. En el modelo clásico, la prevención se tiene que conseguir a través de la disuasión por la pena. Esta teoría considera que cuanto más duras sean las penas la criminalidad será mucho menor.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. IPN. Boletín Institucional de Publicación Cuatrimestral. No. 50, septiembre 2010. México. P 218.

¹⁵ Idem 3.

¹⁶ Citado en: Manual para la capacitación en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. SEGOB, USAID. México 2015, pág. 43

La efectividad de este modelo ha sido criticado ya que está por demás probado que en muchos países, en los que las penas son muy duras e inclusive algunas se han considerado excesivas se siguen cometiendo delitos e incluso estos han ido escalando su grado de violencia, aunado a lo anterior se deja de observar que el delincuente cuando actúa por regla general adolece de conciencia en cuanto a las consecuencias que su actuación le va a generar, a él lo único que le importa es la consecuencia inmediata del mismo, por lo tanto no tendría sentido centrar toda la prevención en imponer penas más severas.

El modelo neoclásico señala que la prevención se consigue con un sistema legal eficaz; esto es para esta teoría resulta necesario la existencia de más policías y de más jueces, la creación de más cárceles y que las existentes sean las adecuadas y lleven a cabo programas en su interior apropiados.

Este modelo también es criticable porque confunde a la prevención con la reacción cuando asume la necesidad de mayor número de policías, así como la existencia de más jueces y más cárceles, ya que esto hace referencia al momento en que el delito ya fue consumado y a la necesidad de una adecuada reclusión para lograr una reinserción social.

Es de considerarse que para el objeto de este estudio los modelos de prevención no aportan elementos significativos, por ende, nos centraremos en los niveles de prevención siguiendo la clasificación de la Organización Mundial de la Salud (2008), en la adecuación formulada para la prevención del delito, ya que es la más ad hoc, para el tema que nos ocupa.

Prevención primaria

La prevención primaria, también denominada universal, se encuentra centrada en acciones que dan énfasis a los factores sociales, culturales, psicológicos y ambientales que contribuyen para disminuir los factores de riesgo.

Involucra estrategias dirigidas a la población en general, que actúan sobre contextos sociales y situacionales para evitar que ellos favorezcan a las conductas antisociales y antijurídicas, crea condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos, son enfoques dirigidos a colectivos o a la población en general sin tener en cuenta el riesgo individual, debe gestar cultura de la legalidad y promover áreas de sana convivencia.

La prevención primaria debe comprender el diseño de estrategias orientadas a la raíz del conflicto, a neutralizar las causas mucho antes de que el problema se manifieste; implica desde luego la instrumentación de acciones en todos los ámbitos del entorno social a fin de procurar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población, erradicando la exclusión de los sectores menos favorecidos, pues es en ellos donde la corrupción causará mayores estragos. No nos queda duda de que este tipo de prevención es la más difícil, ya que debe incidir en blindar los factores de protección desde su origen y sus resultados sólo pueden apreciarse a mediano y largo plazo, reclama la inclusión de prestaciones sociales e intervención comunitaria.

Se sitúa en las causas mismas del conflicto, con la finalidad de reducirlo, neutralizarlo o en la medida de lo posible eliminarlo, antes de que se materialice, se debe anticipar inclusive a las señales de peligro que pudieran ser manifiestas. Este nivel de prevención, en términos de este estudio, debe centrarse en gestar y germinar cultura de la legalidad para trazar una línea base a partir de la cual se desplace el actuar de los servidores públicos, tanto en lo personal como en el desempeño de la función que les ha sido encomendada, esto es así; ya que al generar una cultura, entendida esta como un conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, se estará fortaleciendo el tejido social para que no sea impregnado y en su momento fracturado por los factores de riesgo que siempre se encontraran acechantes ante cualquier oportunidad de introducirse como la humedad, para debilitar el tejido social hasta romperlo, y por ende quebrantar el estado de derecho.

Prevención secundaria

También denominada específica o situacional; actúa más tarde que la primaria, pues lo hace cuando y donde se manifiesta el problema, reconoce la existencia del problema, e incide sobre el promotor y el receptor. Opera a corto y medio plazo y se orienta a grupos concretos de la sociedad, que poseen un mayor riesgo de ser protagonistas, padecer o crear el problema; está dirigida a grupos sociales que son potencialmente generadores de conductas antisociales, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan “corregir” o “rectificar” personas y/o situaciones problemáticas.

Centra su actividad en tres objetivos:

1. *Detección temprana de los grupos de riesgo y de los infractores con la finalidad de romper el ciclo y evitar que se regenere.*
2. *Acotamiento de las actividades antisociales construyendo obstáculos que hagan más difícil el despliegue de las conductas no queridas.*
3. *Limitación y control de las consecuencias a fin de proponer la reconstrucción del tejido social.*

De acuerdo a las condiciones sociales y conductuales de esta época, es de apreciarse que este tipo de prevención es quizá la más usada y la más conocida por la sociedad. Se centra en la identificación de potenciales victimizadores, buscando intervenir en ellos para evitar la comisión de conductas antisociales. Son medidas focalizadas dirigidas a aquellos individuos que muestran los primeros signos de querer adoptar una postura que resultara en la comisión de alguna conducta, en perjuicio de la comunidad con la que convive.

No debe confundirse este nivel de prevención con la reacción propia del estado en uso del poder sancionar que detenta, ya que si bien es cierto que a toda conducta típica y antijurídica deberá recaerle un castigo, también lo es, que el objetivo de la prevención no es sancionar a través de la imposición de una pena, sino evitar que la acción negativa se geste en el servidor público, y en caso de que así acontezca, incidir sobre los factores de riesgo que provocaron su materialización a fin de que no vuelva a gestarse y mucho menos a producirse en perjuicio de la sociedad a quien debe servir.

Prevención terciaria

Está destinada principalmente a imponer medidas de disuasión, represión y rehabilitación. Su objetivo es la población reclusa y, preponderantemente, se encuentra ligada a evitar la reincidencia de estos, se puede considerar que es la de carácter más punitivo.

Este nivel de prevención se refiere a actividades de largo plazo que se encuentran destinadas a reducir los efectos producidos por la materialización de los fenómenos antisociales y antijurídico. Se llevan a cabo con un número reducido de personas que presentan los patrones más graves de comportamiento. Se trata de políticas y acciones que están direccionadas, en términos de este estudio, a los servidores públicos que han generado las conductas antijurídicas, con la intención de evitar que sean reincidentes.

Los programas de prevención primaria, secundaria y terciaria se complementan, aunque sin duda lo deseable es la eficacia de la prevención primaria y aunque no menos efectiva pero si menos deseable establecer y operar los mecanismos de prevención secundaria, y por último, lo desfavorable seguirá siendo la implementación de las acciones tendientes a establecer y operar la prevención terciaria, puesto que de llegar a este punto, esto implicaría voltear a hacer una revisión minuciosa a los otros dos tipos de prevención (primaria y secundaria), con la finalidad de replantear sus estrategias y acciones para restablecer su efectividad.

La forma en que se han enfrentado los problemas relacionados con conductas antijurídicas y antisociales ha sido a través de las acciones de represión y en el mejor de los casos de control, cuyo factor común se traduce en que estas medidas o acciones son posteriores a la materialización de los actos negativos. Sin embargo la transformación de la sociedad impone dar un giro hacia la reconfiguración de cómo hacer frente a esta problemática, en este sentido se han desarrollado nuevos enfoques que ponderan la prevención sobre el control y/o contención y la reacción; el anticiparse a los sucesos sabiendo y entendiendo los factores de riesgo permite el diseño de acciones focalizadas dirigidas de manera puntual al y en el lugar donde el problema pudiera estar gestándose y no esperar a que este se materialice con las consecuencias que esto conlleva, y que son de difícil reparación pues además del daño material que estas causan existe el que se traduce en la laceración al estado de derecho y la ruptura del tejido social.

Factores de riesgo

Desde los orígenes de la humanidad se ha entendido que el medio o el entorno que nos rodea está provisto con diferentes amenazas que pueden representar un peligro para la vida, el desarrollo y la convivencia en sociedad, que van desde las cuestiones naturales o la generación de acciones que por el mismo ser humano provoquen alteración a la sana convivencia; a estas situaciones son a las que se les ha denominado factores de riesgo o de vulnerabilidad.

Los factores de riesgo se pueden conceptualizar como aquellas características o condiciones que aumentan la probabilidad de que una persona se involucre en actos antisociales y antijurídicos (como lo es la corrupción), sea cual sea el rol que jueguen (activo o pasivo), que contribuyen o favorecen este tipo de conductas contrarias al deber ser; esto sin perder de vista que cuando se hace referencia a factores de riesgo se está disertando sobre situaciones contextuales o personales que, al encontrarse presentes tienden a incrementar la probabilidad de

favorecer el desarrollo de conductas no deseables, que tendrán como consecuencia que ocurran desajustes adaptativos que dificultaran el desarrollo esperado en la persona.

Un factor de riesgo es una variable que predice una mayor probabilidad de externalizar conductas problemáticas (Farrington & Welsh, 2007)¹⁷. Sin dejar de considerar que no producirán certeza total sobre el fenómeno, sino que servirán para estimar la probabilidad de que este ocurra; que en muchas ocasiones estará directamente relacionado al grado de resiliencia¹⁸ que en el particular presente cada servidor público, ya que a pesar de estar expuesto a los factores de riesgo es probable que no genere ninguna conducta antijurídica ni antisocial y que el desempeño de su labor sea apegada a lo que se espera de él en beneficio de la sociedad.

No es la pretensión de este estudio adentrarse en las condiciones psicológicas que pueden influir para que el individuo exteriorice una conducta asociada a un factor de riesgo relacionado con su entorno familiar, social o profesional, pues de ello sin duda se encargaran otras áreas del conocimiento, en este se pretende hacer el abordaje de los factores de riesgo que confluyen en la toma de decisiones de un servidor público que alteran su actuación generándole una falsa realidad donde su ponderación va encaminada a beneficios propios o de algún grupo, que trae como consecuencia que su quehacer en pro de la colectividad se vea viciado sin considerar que al no satisfacer a la sociedad a que debe servir está promoviendo consecuencias negativas que tarde o temprano serán sufridas por el mismo.

Factores de protección

Las medidas preventivas deben provenir de la generación de un sistema de inteligencia que acopie información, que se anticipe a los eventos y sirva para ser traducida en factores de protección.

Los factores de protección pueden ser conceptualizados como: *los activos o características que disminuyen la probabilidad de que una acción ocurra*, se puede entender que se trata de los contrapuntos de los factores de riesgo.

¹⁷ Ídem 1.

¹⁸ La resiliencia a que se hizo mención con relación a los factores de riesgo debe entenderse como la capacidad de enfrentar las adversidades y poder superarlas e incluso adquirir en ese proceso una fortaleza, y aunque existen diversas opiniones sobre cómo se adquiere y desarrolla esa resiliencia o las razones de que algunos la adquieran más que otros, sin lugar a dudas esto en todo caso obedece a la presencia de lo que se ha denominado factores de protección.

Se podría estimar que la ausencia de factores de riesgo es constituyente de una situación blindada, sin embargo esto es un ideal que en no acontece en la realidad, ya que toda nuestro entorno invariablemente está amenazado por los factores de riesgo que se encuentran presentes en él; es por ello que se crea la necesidad de generar acciones tendientes a evitar que estos factores acontezcan o se hagan presentes, activando para ello los factores de protección, que son un conjunto de actividades que permiten la protección ante la realización de una acción en particular que pudiera representar una amenaza.

Los factores protectores operarán indirectamente a través de la interacción con los factores de riesgo, mediando o moderando los efectos de la exposición al riesgo, considerando que se establecen como características o atributos que inhiben, reducen o atenúan la probabilidad de que un comportamiento de riesgo o situación antisocial o antijurídica se presente generando consecuencias no deseables.

Con la finalidad de fortalecer los factores de protección a fin de hacer inocuos los de riesgo, desde diferentes perspectivas se han generado los denominados niveles de prevención, que implica adelantarse en un momento determinado del desarrollo de los factores de riesgo deteniendo su evolución y minándola a fin de contrarrestarla, hasta si es posible eliminarlos.

El servidor público

La importancia del servidor público en el tema que nos ocupa es fundamental, cualquier estrategia o cualquier acción que se pretenda para prevenir debe considerar al servidor público evitando criminalizarlo por el solo hecho de hacerlo.

Es de sobra conocido que para el ideario popular hablar de servidor público implica hablar de ineficiencia y corrupción por decir lo menos, sin embargo, se han soslayado acciones que fortalezcan el actuar de los servidores públicos para evitar que sean presas o generadores de acciones de corrupción.

Así, en la especie, se estima necesario un verdadero servicio profesional de carrera en el sector público, que garantice la estabilidad laboral, el ascenso real en un escalafón, así como el acceso a un sistema digno de retiro que permitan hacer realidad la aspiración ética de honradez, eficiencia y eficacia en el desempeño del servicio público.

Un servidor público que esta cierto de honradez, profesionalismo y eficiencia en el desempeño de su labor, y que aspira y merece un retiro digno, estará lejos de involucrarse y generar actos de corrupción. El mecanismo por desarrollar deberá estar acompañado de esquemas de capacitación que promuevan la profesionalización por especialización, así como el fortalecimiento de la ética pública.

Procesos administrativos

La facultad discrecional ante procesos administrativos largos y complejos genera el ambiente propicio para la opacidad y los cotos de poder. Ante ello, hay que identificar estos procesos que abonan a la corrupción, reestructurarlos, simplificarlos volverlos ágiles, eficientes y transparentes, esto a fin de que satisfagan las necesidades de los usuarios sin permitir que el servidor público utilice de manera negativa su facultad discrecional y esta sirva para el verdadero propósito que fue diseñada, es decir, para resolver problemas específicos que requieren el uso del criterio profesional y apegado a la legalidad del servidor público al que le está encomendada.

Participación ciudadana

La corrupción, como se ha observado está construida por una serie de acciones que acompañan verbos como dar, recibir, ofrecer, promover; así como de conductas desplegadas por los servidores públicos, que se apartan o sesgan los deberes formales del servicio público. En ese sentido, el diseño y la implementación de las acciones deberá considerar objetivos específicos que vayan encaminados a promover factores de protección que refuercen y blinden el Estado de Derecho considerando de manera invariable que estas acciones deberán estar acompañadas de la sociedad quien, haciéndose corresponsable de su implementación, garantiza su legitimidad y éxito en la intervención.

La tolerancia y aceptación que la sociedad ha desarrollado ante la corrupción debe ser percibida como un ácido que corroee las entrañas de la sociedad misma. De lo anterior, se deberán desarrollar esquemas de participación que promuevan la conciencia del daño que causan las acciones negativas, esto sin olvidar que la corrupción tiene diversas manifestaciones que se traducen en comportamientos deshonestos, decisiones no imparciales, uso indebido de información privilegiada, sesgo de acciones de beneficio social y algunas otras que incluso no se perciben contrarias al deber público, pero que en sus efectos si lo son.

La participación ciudadana debe estar encaminada a intervenir de una manera activa y propositiva en el proceso decisorio y en la ejecución de las acciones que le representaran un beneficio, con la finalidad de involucrarse de manera corresponsable para que estas se materialicen en tiempo y forma.

La sociedad debe despojarse del clientelismo y del beneficio personal para abonar a un beneficio conjunto, de una manera libre y responsable, lo que permitirá que las acciones no sean manipuladas por los servidores públicos que han sido permeados por la corrupción.

Garantía del beneficio social

Es imperante que se desaparezca o se olvide el beneficio pactado a la sociedad que por un acto de corrupción se vio relegado o anulado, ya sea por una incorrecta asignación de recursos, obras de infraestructura inadecuadas y de poca calidad o desvió de apoyos, entre otras acciones.

En ese sentido, al prevenir la realización de los actos de corrupción, con revisiones correctivas, se proveerá de mecanismos que garanticen que el beneficio planeado a la sociedad, que por una indebida o mal ejecutada actuación fue desvanecido, aplicado de manera inapropiada o desviado, pueda llegar de manera oportuna en las mismas proporciones que fue planeado de manera original a la población que debió beneficiar, esto hará que el Estado recobre credibilidad, se legitime y contribuya a una reconstrucción social.

Conclusiones

La presente investigación, titulada “La Prevención como Medida Contra de la Corrupción Desde una Mirada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030”, ha cumplido su objetivo fundamental de establecer un marco analítico y propositivo que vincula la efectividad de la función pública con la necesidad imperiosa de implementar mecanismos preventivos contra la corrupción, todo ello bajo la directriz del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

El estudio concluye que la prevención no es una opción deseable, sino una estrategia esencial y sistémica que debe permear la totalidad del servicio público, entendiendo la corrupción no solo como un acto ilícito, sino como un obstáculo estructural que impide el progreso hacia la Agenda 2030 en todas sus dimensiones. La visión de la Agenda 2030 dota a la lucha anticorrupción de una perspectiva universal y de largo plazo, integrando la buena gobernanza en el corazón mismo del desarrollo.

La magnitud de este desafío y la solidez de las propuestas que de él se derivan se fundamentan en el recorrido metodológico y analítico desarrollado a lo largo de los tres capítulos de esta tesis. La investigación se erigió sobre tres pilares conceptuales y empíricos, cuya síntesis se presenta a continuación:

El primer capítulo se dedicó a la indispensable cimentación teórica y contextual. Se exploró la naturaleza de la función pública, distinguiendo entre la facultad reglada y la facultad discrecional. Esta distinción es crucial, pues se demostró que la corrupción florece especialmente en la ambigüedad y el ejercicio inadecuado de la discrecionalidad. La función pública, al ser la manifestación tangible del poder estatal, es inherentemente susceptible a desviaciones.

Conceptos como el desvío de poder y el abuso de autoridad fueron desglosados como las antesalas jurídicas y administrativas de los actos de corrupción, evidenciando que la malversación de recursos o la obtención de un beneficio indebido a menudo comienza con una distorsión del fin para el cual fue conferida una potestad legal. La corrupción, en este contexto, se define no solo como el uso privado del poder público, sino como la violación sistemática de la ética y la norma que mina la legitimidad democrática.

En una segunda vertiente, el capítulo trazó la evolución del marco internacional de desarrollo, desde la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

hasta la adopción de la Agenda 2030 y los ODS. Se concluyó que el paso de los ODM (enfocados en la pobreza en países en desarrollo) a los ODS (un marco universal y holístico que incluye la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas a través del ODS 16) representa un reconocimiento explícito por parte de la comunidad global de que la gobernanza, la paz y la lucha contra la corrupción son habilitadores fundamentales del desarrollo, no solo resultados deseables. La transición confirmó la interconexión de las problemáticas y la necesidad de una respuesta que abarque las cinco 'P': Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Partenariado.

El segundo capítulo migró del plano teórico al diagnóstico empírico, centrándose en la identificación y clasificación de los factores de riesgo que alimentan la corrupción. Se abordaron factores de riesgo de diversas índoles: institucionales (opacidad en la toma de decisiones, débil rendición de cuentas, falta de autonomía en órganos fiscalizadores), económicos (bajos salarios, falta de competencia en contrataciones públicas), culturales (tolerancia social, normalización del soborno) y regulatorios (exceso de trámites, normatividad compleja).

Este análisis se ancló en la realidad específica del Estado de Puebla, donde se evidenció que la opacidad en los procesos de contratación pública, especialmente en infraestructura y adquisiciones de alto valor, y la discrecionalidad en la aplicación de regulaciones (como los permisos de construcción o licencias de funcionamiento) constituyen puntos focales de vulnerabilidad.

Aunque la tesis evita la presentación en listados, la profundidad del análisis reveló que la falta de desagregación de datos en el ejercicio del gasto público en el ámbito subnacional y la limitada participación ciudadana efectiva en los procesos de fiscalización actúan como aceleradores de la corrupción. La concentración de poder y la escasa profesionalización del servicio civil en áreas técnicas críticas fueron señalados como riesgos que maximizan la oportunidad para actos ilícitos, confirmando la necesidad de aplicar un enfoque de riesgo para dirigir los esfuerzos preventivos de manera quirúrgica y eficiente, en lugar de utilizar estrategias genéricas que dispersan los recursos.

El tercer y último capítulo se centró en la arquitectura normativa y programática, vinculando el Marco Normativo del Servicio Público en México (particularmente el Sistema Nacional Anticorrupción, SNA) con la agenda de los ODS. Se estableció que el ODS 16 (Paz,

Justicia e Instituciones Sólidas) actúa como el imperativo ético y programático global para fortalecer las instituciones.

El análisis profundo de las metas del ODS 16 demostró que la prevención de la corrupción no es una meta aislada, sino un elemento intrínsecamente ligado a la reducción de las corrientes financieras y de armas ilícitas, el fortalecimiento de la recuperación y devolución de activos robados y la creación de instituciones transparentes y responsables (Metas 16.4, 16.5 y 16.6).

El capítulo concluyó que el Sistema Nacional Anticorrupción, al buscar la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, encuentra en el ODS 16 un catalizador estratégico. El ODS 16 ofrece una hoja de ruta integral que va más allá de la mera sanción, enfocándose en la construcción de confianza y la cultura de la legalidad como medidas preventivas de fondo. La convergencia de la norma nacional con el estándar global de gobernanza y transparencia del ODS 16 es el camino para asegurar que las políticas públicas no solo cumplan con la ley, sino que también contribuyan al desarrollo sostenible.

A partir de la revisión teórica, empírica y normativa, se desprenden un conjunto de recomendaciones esenciales para la consolidación de la estrategia preventiva contra la corrupción en el contexto de la Agenda 2030, que deben ser entendidas como ejes transversales de la política pública.

En primer lugar, se debe adoptar urgentemente un enfoque de Política Pública con Perspectiva de Desarrollo Sostenible. Esto implica que cada decisión de gasto, cada reforma administrativa y cada nuevo reglamento debe ser evaluado no solo por su legalidad y viabilidad económica, sino por su potencial para mitigar los riesgos de corrupción y contribuir directamente a las metas del ODS 16. La planeación estratégica, desde el nivel federal hasta el municipal, debe alinear sus indicadores de gobernanza con los indicadores globales del ODS 16, garantizando una medición coherente y comparable del progreso en transparencia, rendición de cuentas y eficacia institucional.

En segundo lugar, se requiere una profundización en la profesionalización del Servicio Civil de Carrera. La corrupción se aprovecha de la improvisación y la falta de especialización. Es fundamental despolitizar los puestos técnicos de alta y media gerencia en áreas críticas como las

adquisiciones, la auditoría y la gestión de permisos. Se propone invertir significativamente en programas de ética pública obligatorios y certificación profesional continua para los servidores públicos, anclados en códigos de conducta claros y en la comprensión de las responsabilidades que emanan de la legislación nacional y los compromisos internacionales de la ONU. La estabilidad laboral basada en el mérito es la mejor herramienta para inmunizar al servidor público contra las presiones indebidas y la cooptación.

Finalmente, es imperativo fortalecer el ecosistema de supervisión y monitoreo social. La transparencia proactiva no es suficiente si la ciudadanía carece de las herramientas o la capacidad para fiscalizar. Se debe impulsar el uso de tecnología de datos abiertos bajo formatos legibles por máquinas y fáciles de analizar (datos open-source), facilitando la labor de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación. Los procesos de presupuesto participativo y de observatorios ciudadanos deben ser dotados de facultades consultivas vinculantes en temas de alto riesgo (como obras públicas), convirtiendo a la ciudadanía en un socio activo y no en un simple receptor pasivo de información. Este fortalecimiento del "partenariado" (ODS 17) con la sociedad civil es la garantía de que la lucha anticorrupción no sea una política de gobierno, sino una política de Estado.

Por último, es importante indicar que, el presente estudio sienta las bases, pero el campo de la prevención de la corrupción desde una perspectiva de desarrollo sostenible es vasto y requiere una exploración continua. Se proponen varias líneas de investigación prioritarias para la academia y los think tanks:

Se propone una investigación que, a través de metodologías cualitativas y cuantitativas (encuestas de percepción, benchmarking de indicadores), evalúe si la publicación de datos abiertos (contrataciones, declaraciones patrimoniales, gasto en publicidad oficial) reduce efectivamente la percepción de la corrupción a nivel subnacional (ej. el Estado de Puebla).

Una línea de investigación crucial sería el estudio comparado de la eficacia de los marcos legales y operativos en países con índices de corrupción similares a México (o el caso de estudio) que han logrado recuperar grandes volúmenes de activos. Se analizarían los desafíos jurídicos, las barreras institucionales y las mejores prácticas en la extinción de dominio y la cooperación internacional, con el fin de proponer modelos de reforma legislativa que hagan más ágil y efectivo este mecanismo, que funge como un poderoso disuasivo preventivo.

Se requiere una investigación aplicada sobre cómo la adopción de tecnologías emergentes (GovTech)—como blockchain para la trazabilidad de la cadena de suministro en contrataciones o la inteligencia artificial para analizar patrones atípicos en el gasto público (p. ej., anomalías en facturación o split contracts)—puede mejorar la eficiencia administrativa y, simultáneamente, funcionar como un mecanismo de prevención tecnológica que reduce la interacción humana discrecional y, por ende, la oportunidad de corrupción. El estudio debería evaluar los riesgos éticos y de hackeo asociados a estas soluciones.

Corrupción y Desigualdad (Vínculo ODS 16 vs. ODS 1 y 10): Una línea de alto impacto sería la exploración de la correlación empírica entre los niveles de corrupción percibida/documentada y el aumento de las brechas de desigualdad y pobreza. Esta investigación ayudaría a cuantificar el costo social y económico de la corrupción, proporcionando un argumento más sólido para la inversión en políticas preventivas al demostrar que la corrupción actúa como un impuesto regresivo que afecta desproporcionadamente a los grupos vulnerables (ODS 1: Fin de la Pobreza y ODS 10: Reducción de las Desigualdades).

Finalmente, se propone investigar el impacto de los programas universitarios de pregrado y posgrado en la formación de la ética pública de los futuros servidores públicos. Se evaluarían los currículos académicos en carreras de derecho, administración pública y economía para proponer la obligatoriedad de materias con un enfoque en la ética, la transparencia y los ODS, reconociendo a la academia como un actor preventivo fundamental que moldea la cultura de legalidad antes de que los profesionales ingresen al servicio.

Para traducir los hallazgos de la tesis y la visión del ODS 16 en acciones concretas, se proponen los siguientes mecanismos de aplicación directa e inmediata en el servicio público, enfocados en la prevención sistémica de la corrupción.

1. Mecanismo de Cero Tolerancia a la Opacidad y Transparencia Proactiva Total

Se debe implementar una plataforma de Gasto Abierto y Contrataciones en Tiempo Real para todas las entidades y municipios. Este mecanismo debe ir más allá de la publicación de documentos estáticos, exigiendo la estandarización de datos (siguiendo el estándar de Contrataciones Abiertas y Transparencia Internacional) para cada etapa del ciclo de vida de un proyecto: desde la justificación de la necesidad, pasando por el proceso de licitación (con todos los documentos técnicos y ofertas), hasta la ejecución y el pago final.

La clave es la trazabilidad inmutable. Se recomienda la adopción de un sistema de registro basado en tecnologías de libro mayor distribuido o blockchain (aplicación de GovTech mencionada anteriormente) en los procesos de adquisición y manejo de fondos de alto riesgo, lo que dificultaría la manipulación de registros ex post facto y establecería una cadena de custodia digital perfecta para la auditoría. Este mecanismo satisface la Meta 16.6 de instituciones eficaces y transparentes.

2. Mecanismo de Evaluación de Riesgo de Corrupción (ERC) Previo a la Normatividad

Antes de aprobar cualquier nueva ley, reglamento o programa de alto impacto social o económico, se debe exigir la realización de un Estudio de Evaluación de Riesgo de Corrupción (ERC) obligatorio. Este estudio, análogo a una Manifestación de Impacto Ambiental, debe identificar: a) Puntos de interacción discrecional con el ciudadano o la empresa; b) Zonas de ambigüedad normativa; c) Cantidad de servidores públicos involucrados en la cadena de decisión; d) Monto económico potencial de la regulación.

El resultado del ERC debe ser un Informe de Mitigación, donde se propongan medidas específicas (ej. digitalización total del trámite, creación de ventanilla única, reducción de firmas) para eliminar o minimizar los riesgos antes de que la norma entre en vigor. Este enfoque ex ante es la esencia de la prevención.

3. Mecanismo de Rotación Obligatoria y Auditoría Sorpresiva en Puestos Sensibles

Para contrarrestar la creación de redes de cooptación y corrupción que se forman con el tiempo, se debe institucionalizar la Rotación de Personal en Puestos de Riesgo (auditoría, tesorería, almacenes, licitaciones y aduanas). Esta rotación debe ser aleatoria y obligatoria cada dos o tres años. Debe acompañarse de Auditorías Forenses Sorpresivas e integrales al puesto que queda vacante.

Este mecanismo de rotación, basado en la premisa de la incomodidad y la vigilancia constante, rompe los lazos de confianza ilícitos y dificulta que los servidores públicos establezcan mecanismos corruptos de largo plazo. Para garantizar la continuidad administrativa, la rotación debe ser entre personal con certificación de carrera, asegurando que la especialización prevalezca.

4. Mecanismo de Canales de Denuncia Protegidos y de Recompensa al Denunciante (Whistleblower Protection)

La prevención se fortalece cuando el riesgo de ser descubierto es alto. Se debe crear un Sistema de Denuncia Segura, Anónima y Protegida con respaldo legal y autonomía financiera. Este mecanismo debe garantizar la protección total de la identidad y la integridad física y laboral del denunciante (whistleblower), incluyendo sanciones severas y automáticas para cualquier acto de represalia. Además, se debe considerar la figura de la Recompensa por Denuncia cuando la información lleve a la recuperación efectiva de activos o a una sanción judicial, transformando a los empleados y ciudadanos mejor informados en activos valiosos de la estrategia preventiva. Esto aborda la necesidad de acceso a la justicia y de participación ciudadana efectiva.

5. Mecanismo de Gestión de Intereses y Declaración de Conflictos de Interés en Tiempo Real

Se debe implementar un sistema electrónico que obligue a los funcionarios de alto nivel y a aquellos en puestos con poder regulatorio a presentar una Declaración de Conflictos de Interés y una Declaración de Gestión de Intereses periódica. La Declaración de Conflictos de Interés debe ser más exhaustiva que la declaración patrimonial, detallando todas las relaciones empresariales, familiares y financieras relevantes. La Declaración de Gestión de Intereses, por su parte, debe ser un registro público y en tiempo real de todas las reuniones que el funcionario sostenga con lobbistas o representantes de intereses privados, detallando el objetivo de la reunión y los temas discutidos. Este nivel de transparencia del lobby es crucial para prevenir la captura regulatoria y el uso indebido de información privilegiada.

En suma, la prevención de la corrupción bajo la óptica del ODS 16 es un mandato ineludible que exige la transformación de la cultura institucional, la inversión en tecnología de vanguardia para la vigilancia y la transparencia, y el empoderamiento legal y práctico de la ciudadanía como supervisor. Al implementar estos mecanismos, el servicio público mexicano no solo cumplirá con su deber legal y ético, sino que se posicionará firmemente en el camino hacia la consecución de la Agenda 2030, asegurando que el desarrollo sostenible se construya sobre cimientos de paz, justicia y, fundamentalmente, instituciones sólidas y transparentes.

Bibliografía

Casar, M. (2015). México: Anatomía de la Corrupción. México: CIDE, IMCO.

Código de Ética, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública, y los Lineamientos Generales para Propiciar la Integridad de los Servidores Públicos y para Implementar Acciones Permanentes que Favorezcan su Comportamiento Ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés. Periódico Oficial del Estado de Puebla. 31 de mayo de 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Texto vigente.

Banco Mundial, (2020). Datos básicos: la lucha contra la corrupción. Consultado en: <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-factsheet>

Bonnin, J. B., (Guerrero, O, Compilador), (2004). Principios de Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica.

D, Morris Stephen. (1992). Corrupción Política en el México Contemporáneo. México: Siglo veintiuno editores.

Diego, O. (2009). Ética para corruptos. España. Desclée De Brouwer.

Diego, O. (2009). Ética Pública y Buen Gobierno, fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Diego, O. (s.f). La Gestación de la Ética Pública, Colección Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos. 3. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Fraga, G., (2000). Derecho administrativo. México: Editorial Porrúa.

García, R. (2000). El conocimiento en construcción. De las formulaciones de Jean Piaget a la teoría de sistemas complejos. Barcelona: Gedisa.

Giogloli, P. (1981). Diccionario de Política. Siglo XXI: España.

- INE, con la colaboración de El Colegio de México. (2015). Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México. México.
- Jasso, M. (2016:08:18). OEA: Corrupción cuesta a México 10% del PIB. México: Periódico la Crónica.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2015). La Corrupción en México: Transamos y no avanzamos. México: IMCO
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2020). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>
- Laporta, J y Álvarez, S. (1997). La Corrupción Política. España: Alianza Editorial.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. D.O.F. 18 de julio de 2016.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. D.O.F. 18 de julio de 2016.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla. Texto vigente.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. Texto vigente.
- López, J (coordinador). (2016). Prevención de la Violencia y la Delincuencia. Un Enfoque Multidisciplinario. México: Fundación Axio.
- Maquiavelo, N. (2002). El Príncipe. Traducción Roberto Mares. México: Grupo Editorial Tomo.
- Naciones Unidas, Asamblea General. (1997). Resolución Aprobada por la Asamblea General, 51/59. Medidas contra la Corrupción.
- Naessens, H. (Intervención). Ética Pública y Transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Universidad Autónoma de Estado de México – Toluca México.
- Pazos, L. (2011). Los Ricos del Gobierno. La Costumbre de la Corrupción. México: Planeta Mexicana.
- Real Academia Española, (1921)

- Roldan, J. (2008). Derecho Administrativo. México. Oxford
- Roth, N. (2014). Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación.
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla, Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2015). Manual del participante, Taller de Capacitación a Funcionarios Públicos en Temáticas de Prevención Social de la Violencia con Perspectiva de Género.
- Secretaría de Gobernación y USAID (2015). Manual para la Capacitación en Materia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. México.
- Sistema Nacional Anticorrupción, (2015). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Consultado en: <https://sna.org.mx/normatividad/>
- Tamez, M. (2016). Política y Corrupción. La Crisis de la Inseguridad en México. México: Planeta Mexicana.
- Transparencia Internacional, (2020). Índice de Percepción de la Corrupción. Consultado en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mex>
- Varela, J. (2011:06). Juventud y delincuencia desde una mirada de la prevención social del delito. Revista Observatorio de la Juventud. No. 29.
- Vázquez, C (2003). Delincuencia juvenil. Consideraciones Penales y Criminológicas. Madrid. Colex.