

LA ÉTICA: ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA LA INNOVACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN NACIONAL Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Por ÁLVARO CASTRO ESTRADA¹
y ARTURO RIVERA²

(...) “no hay que olvidar el cultivo de las virtudes como un elemento esencial del comportamiento ético. ... Estas virtudes son las que nos permiten tener unas actitudes que facilitan el compromiso con una serie de valores necesarios para el servidor público.”

Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez
Ética Pública y Buen Gobierno

RESUMEN: El Sistema Anticorrupción mexicano se compone de variadas y múltiples perspectivas que permiten, en un ejercicio integrador, comprender su sentido orgánico y funcional. Entre ellas se encuentran las referidas a los principios que permean sus estructuras y procedimientos. Este trabajo se ha ocupado en mostrar el entrelazamiento de los sistemas anticorrupción nacional y de la Ciudad de México, y el desarrollo de los conceptos de confianza social, actuación ética, integridad, cultura ética, cultura de integridad y cultura de servicio que son parte común en las legislaciones de responsabilidades administrativas que les rigen. Los principios mencionados se constituyen en columna vertebral para diseñar la política anticorrupción y la implementación de su sistema en la Ciudad de México; y su significado y aplicación trasciende el ámbito local. Con la reflexión sobre los valores éticos, se ha vislumbrado que la transformación de la función pública sólo es posible a través del cambio en el fuero interior de cada persona. Por otra parte, se alcanzó una batería de propuestas a manera de conclusiones que sirven para la operación misma del sistema y para provocar mayores inquietudes sobre la materia.

PALABRAS CLAVE: Anticorrupción, Impunidad, Ética, Cultura de servicio, Faltas administrativas.

ABSTRACT: The Mexican Anticorruption System is composed of varied and multiple perspectives that allow, in an integrating exercise, to understand its organic and functional sense. Among them are those referred to the principles that permeate its structures and procedures. This work has been focused on showing the intertwining of the national an-

- 1 Doctor en Derecho y Magistrado Regional Metropolitano en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- 2 Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ti-corruption systems and Mexico City, and the development of the concepts of social trust, ethical behavior, integrity, ethical culture, culture of integrity and service culture that are a common part in the legislations of administrative responsibilities that govern them. The aforementioned principles constitute the backbone for designing the anti-corruption policy and the implementation of its system in Mexico City; and its meaning and application transcends the local scope. With the reflection on the ethical values, it has been glimpsed that the transformation of the public function is only possible through the change in the inner forum of each person. On the other hand, a battery of proposals was reached in the form of conclusions that serve for the operation of the system itself and to provoke greater concerns about the matter.

KEYWORDS: Anti-corruption, Impunity, Ethics, Service culture, Administrative failures.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEYES SECUNDARIAS. 3. ESQUEMA CONCEPTUAL Y ORGÁNICO EN EL ÁMBITO NACIONAL. 4. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 5. ELEMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 6. REFLEXIONES-EVIDENCIAS OBLIGADAS. 7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. 8. FUENTES DE CONSULTA.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2015 se constituyó en el parteaguas en materia de reformas constitucionales sobre las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción. A esta reforma siguió la expedición y reforma de distintas normas secundarias en 2016, con lo cual quedó establecida la columna vertebral del Sistema Nacional Anticorrupción.

En este trabajo se aborda de manera esquemática la estructura del sistema mencionado; algunos conceptos y directrices éticas a seguirse en la actuación de los servidores públicos en su desempeño en la función pública: confianza social, actuación ética, integridad, cultura ética, cultura de integridad y cultura de servicio, insertos originalmente en las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, y retomados íntegramente en las leyes de la misma materia de la Ciudad de México.

Bajo el convencimiento de que los conceptos deben ser reflexionados para dilucidar elementos que sirvan al cumplimiento e implementación de los sistemas anticorrupción nacional y de la Ciudad de México, es que nos hemos dado a la tarea de confeccionar estas líneas que culminan precisamente con algunas propuestas constitutivas de un grano de arena que se suma a los múltiples que, afortunadamente, están generándose en nuestro país.

2. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEYES SECUNDARIAS

Con la reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, en

lo particular el artículo 113 constitucional, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre autoridades de todos los niveles de gobierno, competentes en materia de prevención, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y actos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En consecuencia de la reforma al marco normativo fundamental, el 18 de julio de 2016 se emitieron, entre otras³, las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, donde se incorporan supuestos de faltas administrativas graves y no graves, relacionadas con el desempeño de los servidores públicos y de los particulares involucrados en faltas graves; la redefinición de las sanciones y de la fiscalización y control de los recursos públicos.

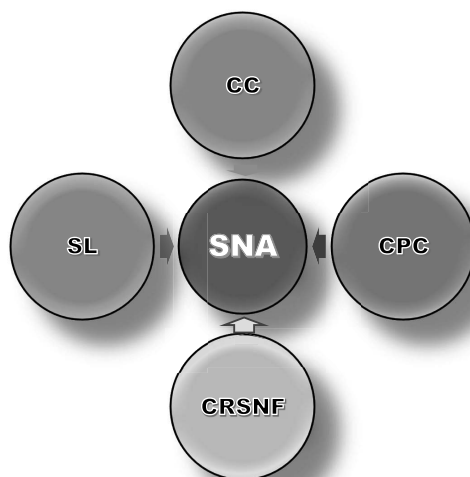
Con dicha reforma constitucional y la emisión y reforma de las leyes secundarias, quedó establecido el marco indispensable para desarrollar el ámbito orgánico y operativo del citado sistema y con ello combatir de manera vertical –intervención de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal– y horizontal –los tres poderes federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial– la corrupción y la impunidad.

3. ESQUEMA CONCEPTUAL Y ORGÁNICO EN EL ÁMBITO NACIONAL

Lo expuesto, muestra que en México se camina en el sentido de fijar un solo horizonte estructural y normativo en la materia de que se trata. Evidencia de ello es el dictado de dos leyes generales que comprenden propiamente la composición del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) –los integrantes del Comité Coordinador (CC); el Comité de Participación Ciudadana (CPC); el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (CRSNF), y los Sistemas Locales (SL)– y lo relativo a las responsabilidades administrativas –principios y obligaciones; faltas no graves y graves y de particulares vinculadas con estas; mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; sanciones y procedimientos para su aplicación; y la posibilidad de crear las bases para la generación de políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público–; es decir, se reemplaza el sistema anterior que tenía únicamente el carácter federal.

3 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (NUEVA), Ley General de Responsabilidades Administrativas (NUEVA), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (NUEVA), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (NUEVA), Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (REFORMADA), Código Penal Federal (REFORMADO), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (REFORMADA).

Integración del Sistema Nacional Anticorrupción



Lo expuesto, implica una homogeneización normativa y orgánica que permita la conjunción de esfuerzos hacia un fin común que atañe a todas las instancias de gobierno: el combate a la corrupción y la impunidad.

El Comité Coordinador

El Comité Coordinador es la instancia encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción y se compone de siete integrantes que representan los tres poderes federales y dos organismos autónomos:

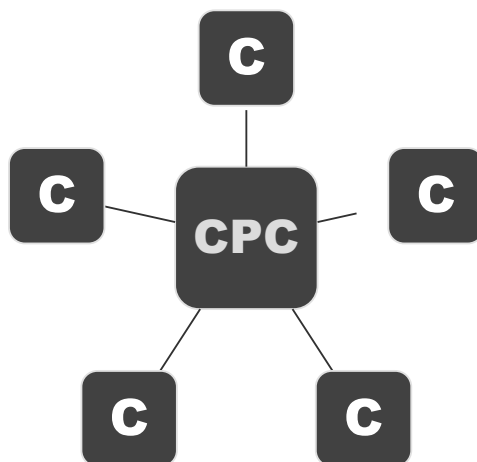
1. Un representante del Comité de Participación Ciudadana (CPC), quien fungirá como presidente.
2. El titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
3. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FECC).
4. El titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP).
5. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF).
6. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
7. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

Composición Orgánica del Comité Coordinador



El Comité de Participación Ciudadana

El CPC está integrado por cinco ciudadanos prestigiados por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA.



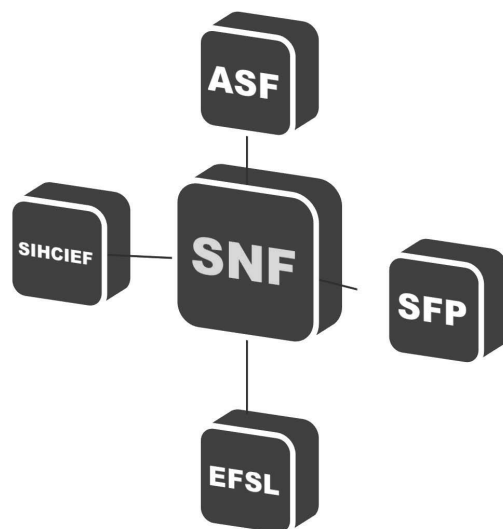
El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización

Como bien lo precisa la ley general del SNA, el SNF es el conjunto de acciones y mecanismos de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno. Su objetivo fundamental es maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en cuatro ejes:

- a. Una visión estratégica.
- b. La aplicación de estándares profesionales similares.
- c. La creación de capacidades.
- d. El intercambio efectivo de información.

El SNF se compone de la ASF; la SFP; las entidades de fiscalización superiores locales (EFSL), y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas (SIHCIEF).

Integración del Sistema Nacional de Fiscalización



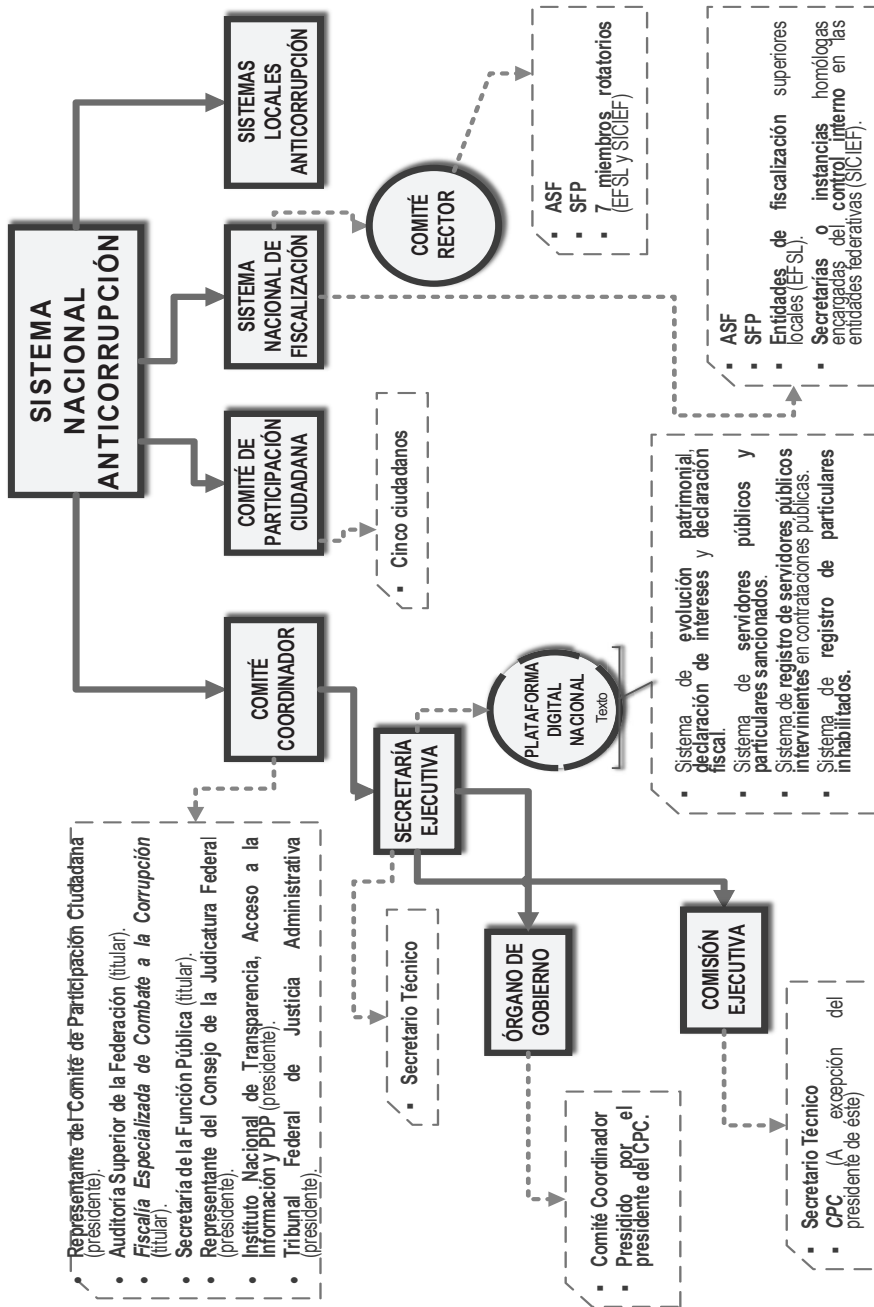
El Comité Rector del SNF está integrado por la ASF; la SFP y siete miembros rotatorios de entre las EFSL, y las SIHCIEF.

Sistemas locales anticorrupción

De acuerdo con lo previsto en el artículo 36 de la LGSNA, las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales de manera equivalente al SNA, es decir, replicarán los esquemas orgánicos y operativos a que nos hemos referido de manera general y esquemática hasta el presente apartado.

Para efectos meramente ilustrativos, en la gráfica siguiente podemos apreciar la composición integral del SNA, lo cual permite reconocer su complejidad y dimensión en la función pública mexicana.

Estructura General del Sistema Nacional Anticorrupción

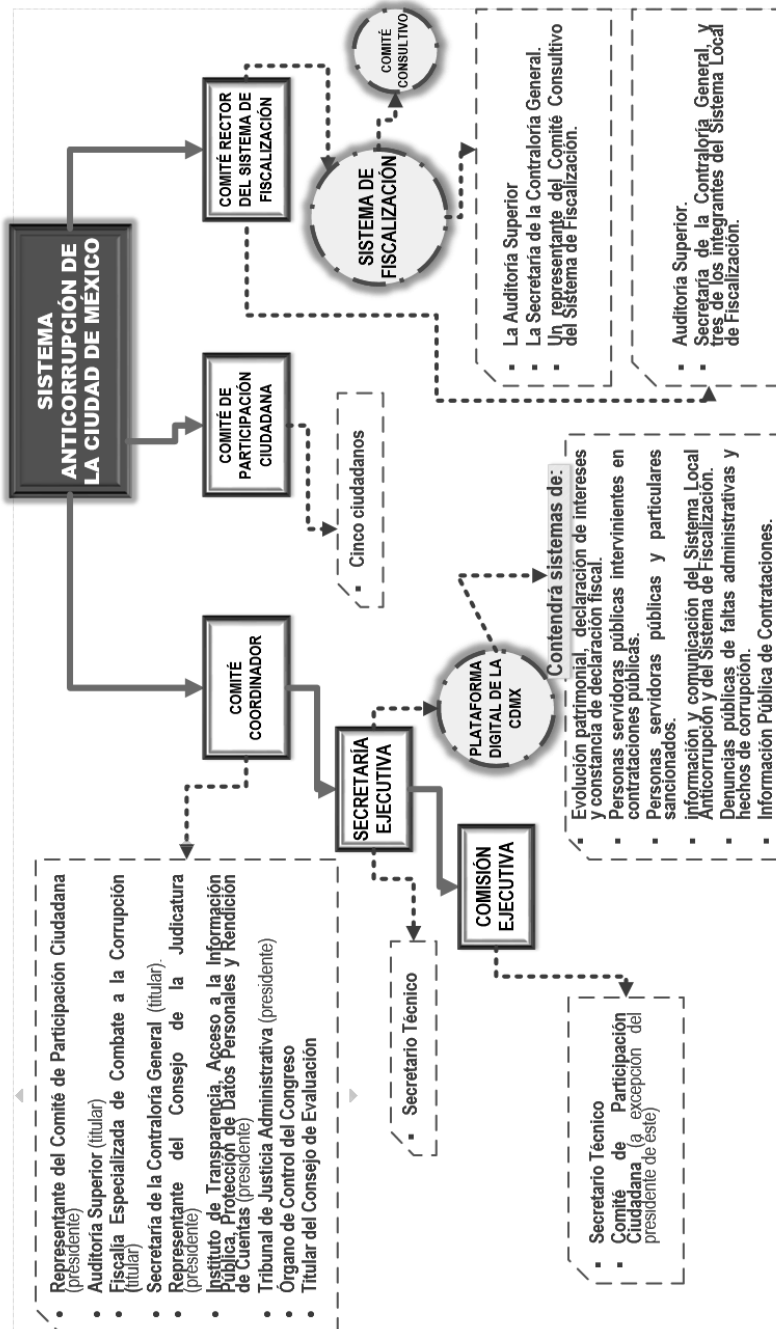


4. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En el ámbito local, el 1 de septiembre de 2017, se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México los decretos relativos a las leyes del Sistema Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, ambas de la Ciudad de México, las cuales retoman las características esenciales y formales de las normas generales enunciadas.

En términos de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, el Sistema Local se compone de la forma que se representa en la imagen siguiente, y por las instituciones cuya integración se describe más a detalle en los cuadros posteriores. De su observación se podrá constatar cómo a nivel de la Entidad Federativa mencionada se han retomado los modelos orgánicos y funcionales que permiten coincidir con las directrices fundamentales establecidas en las leyes generales que componen el escenario normativo modelo.

Estructura del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México



Elaboración propia con el articulado de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

Componentes Orgánicos del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

<p style="text-align: center;">COMITÉ COORDINADOR</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; II. El titular de la Entidad de Fiscalización de la Ciudad de México; III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; IV. El titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México; V. Un representante del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México; VI. El titular del Instituto de Transparencia, Acceso a la información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; VII. El Titular del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; VIII. El Órgano de Control del Congreso; IX. El Titular del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. <p>Las personas Titulares de las Alcaldías serán invitados permanentes, participarán en las sesiones del Comité Coordinador, sólo con derecho a voz.</p>	<p style="text-align: center;">COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>Cinco ciudadanos con reconocido prestigio, con acreditado compromiso en materia de transparencia, rendición de cuentas o en el combate a la corrupción y su independencia del Gobierno de la Ciudad de México.</p>
	<p style="text-align: center;">COMITÉ RECTOR DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Auditoría Superior de la Ciudad de México. ▪ Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, y tres de los integrantes del Sistema Local de Fiscalización.
	<p style="text-align: center;">SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Auditoría Superior de la Ciudad de México. ▪ La Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México. ▪ Un representante del Comité Consultivo del Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México. <p>El Secretario Técnico del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, también lo será del Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México y del Comité Consultivo.</p>
<p style="text-align: center;">COMITÉ CONSULTIVO DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Un representante de algún colegio o agrupación de profesionistas en materia contable; II. Un representante de alguna barra o agrupación de profesionistas en materia de derecho; III. Un representante de algún colegio o agrupación de profesionistas en materia de arquitectura e ingeniería; IV. Un representante de alguna academia especializada en auditoría integral o al desempeño; V. Un representante de alguna institución educativa de nivel superior con registro de validez oficial, que se haya destacado en su contribución a la materia anticorrupción VI. Un representante de algún centro de investigación de prestigio y reconocimiento nacional debidamente constituido, especializado en cualquiera de las materias de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, y VII. Un Testigo Social. <p>Todas las organizaciones, deberán estar formalmente constituidas y con sede en la Ciudad de México.</p> <p>El Testigo Social, será nombrado con base en la normatividad de la materia.</p>	

5. ELEMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La ley es un instrumento fundamental para determinar pautas de comportamiento, en general, y el establecimiento de bases, principios y directrices de actuación en el ámbito particular, como es el caso de la función pública.

Según el ángulo con que se mire, la ley puede percibirse como un catálogo de disposiciones sobre lo que se puede o no hacer; como un manual de procedimientos o como índice de requisitos para un determinado objeto.

Más complicada es la dilucidación de los principios y directrices contenidos en la norma que deben cumplir los servidores públicos en su desempeño como tales, ya que en este aspecto no existe una fórmula exacta o inequívoca para su comprensión y realización, aunque sí distintos métodos de interpretación.

Es el caso de los conceptos de confianza social, actuación ética, integridad, cultura ética, cultura de integridad y cultura de servicio comprendidos en las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, así como en las leyes de la misma materia de la Ciudad de México.

En este contexto y por la importancia que reviste esclarecer el significado de los términos resaltados, se exponen a continuación algunos elementos útiles para su implementación.

La Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRACM), previene que para la aplicación efectiva de los principios rectores del servicio público las Personas Servidoras Públicas observarán como directriz en su desempeño, entre otras, (...) “corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido”.⁴ Asimismo, tener (...) “una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservar el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general”;⁵ pautas que por su vigor significante disuelven cualquier nota discordante.

En los términos expuestos, es evidente que en su desempeño los servidores públicos no sólo deben apegarse a la ley y desplegar todas sus capacidades profesionales, sino también poner en práctica sus cualidades fundamentadas en valores éticos y en el respeto de la dignidad humana.

Para innovar la función pública, los servidores públicos deberán cumplir rigurosamente las normas legales y actuar con rectitud ante la ciudadanía; y, en caso de trans-

4 Artículo 7.... VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;

5 Ídem.

gresión a aquéllas, ser procesados y sancionados con toda severidad y a través de instancias jurisdiccionales autónomas.

La aseveración anterior no es una nota para la corrección discursiva o de cualquier otra índole, sino propia del convencimiento de que es momento propicio el actual para transformar las voluntades e instituciones que den paso a la posibilidad de retribuir a los gobernados por la confianza social otorgada a quienes gozan de la oportunidad de laborar en el servicio público.

Para ello, no solamente las buenas intenciones cuentan, ya que se requiere, adicionalmente, demostrar ser las mejores personas, pues a la sociedad interesa que su confianza sea respetada y que los responsables de servirle sean merecedores de los emolumentos emanados del erario público. Entonces, es claro que dicha confianza social debe recompensarse en todo momento y en todo ámbito de gobierno; sólo de esta manera el servidor público estará en posibilidad de adquirir un estatus legítimo y respetable.

Ahora bien, en la misma LRACM, en estrecha relación con lo expuesto, encontramos el concepto “interés social”,⁶ cuyo significado, está relacionado con la interpretación de la conciencia colectiva de las personas receptoras del servicio público e íntimamente identificado, según el *Diccionario de la Lengua Española*, con la aptitud o reunión de capacidades suficientes e idóneas “para el buen desempeño”⁷ de quienes participan en la función pública.

Para ilustrar esta idea, acudimos a la concepción de interés público sentada en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA EL ACTO CONSISTENTE EN LA INHABILITACIÓN PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO”, donde se dice que (...) “la sociedad está interesada en que la función pública se desempeñe por quienes se reconocen como aptos para tal efecto y que se excluya, a aquellas personas que no son idóneas para tal fin.”⁸

Así, se confirma la trascendencia de vigilar que los servidores públicos se ajusten a estándares de comportamiento que beneficien a la sociedad otorgante del poder público. Potestad que como bien lo puntualiza la Constitución Federal en su artículo 39: (...) “dimana del pueblo y se instituye para beneficio del pueblo”.

En el mismo derrotero, nos encontramos el concepto de “Actuación Ética”,⁹ que con el apoyo del destacado filósofo Adolfo Sánchez Vázquez, podemos comprender de me-

6 Artículos 123 y 212 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

7 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigesimotercera edición, 2014, consultado el 16 de mayo de 2018, disponible en <http://dle.rae.es/?id=3KcD1v9>.

8 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 2a./J. 251/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, p. 314.

9 Artículo 6 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

jor manera su significado, al abreviar en su concepción de la Ética como la disciplina filosófica que se encarga del estudio de las normas o reglas morales que guían, como ciencia, (...) “una forma específica de la conducta humana.”¹⁰

En este sentido, nos damos cuenta que se constituye en desafío ético abordar cualquier aspecto del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, ya que el objeto de estudio de la Ética comprende, siguiendo al mismo filósofo, (...) “actos conscientes y voluntarios de los individuos que afectan a otros, a determinados grupos sociales, o a la sociedad en su conjunto.”¹¹

Por consiguiente, es obligada la exploración de múltiples posibilidades de acercamiento y sensibilización social, pues el sistema mencionado entraña una mayor responsabilidad de aproximación, acompañamiento y actuación con los ciudadanos. Por tanto, es indispensable diseñar propuestas para una transformación verdadera y efectiva de la actitud y conducta de las personas servidoras públicas y de los mecanismos operativos de la función pública.

Indispensable, también, es trabajar en planteamientos tendentes a fortalecer la ética ciudadana para proscribir las prácticas corruptas en las múltiples circunstancias donde se busca satisfacer una necesidad, alcanzar un servicio, ganar un contrato o participar en licitaciones.

En esta tesitura, se ponen de relieve aspectos axiológicos que consideramos útiles para reflexionar sobre la ética que es indispensable permear en la construcción del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, ya que las disposiciones legales no deben ser simples deberes a cumplirse, como se desprende de lo aseverado por Vicenç Aguado i Cudolà en la *Revista catalana de dret públic*;¹² lo elemental, es materializar una cultura crítica en la función pública.

Con el fortalecimiento ético se direccionará el camino hacia una verdadera transformación de la función pública. Para ello, es menester, primero, comprender y asimilar los valores insertos en los deberes del servicio público; y, segundo, asumirlos como una forma de vida. Esto no solamente favorecerá el incremento de la confianza ciudadana¹³ en sus instituciones públicas, sino que aportará recursos e instrumentos valiosos para combatir la corrupción en todas las esferas de gobierno.

Estas reflexiones se acoplan al contenido del numeral 2, fracción VIII, de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, donde se asientan como objetivos de

10 Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, cuadragésima edición, México, Grijalbo, 1969, p 22.

11 *Ibidem*, p. 23.

12 Aguado i Cudolà, Vicenç, “Responsabilidad de los empleados públicos. Competencias autonómicas y locales en materia de régimen disciplinario”, *Revista catalana de dret públic*, número 45, 2012, p. 157, consultada el 16 de mayo de 2018, disponible en <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/106/n45-aguado-es.pdf>.

13 Ídem.

la misma: “Establecer acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético” y crear las bases para que los entes estatales establezcan (...) “políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el desempeño del servicio público”; lo cual es congruente con la obligación de establecer condiciones estructurales y normativas que posibiliten la actuación ética y responsable de los servidores públicos, dispuesta en el numeral 5 de la misma ley para los Entes públicos de la Ciudad de México.

En cuanto a la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, subrayamos la mención que se hace del término “cultura ética” en su artículo 21, empleada respecto a la orientación que –vía convenios de colaboración– la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México podrá ofrecer a las personas físicas o morales participantes en contrataciones públicas, y cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, sobre mecanismos de autorregulación y desarrollo de esa cultura en su organización.

A todo esto, el término cultura impone profundizar en su significado para enriquecer el tema de que se trata. La definición de Francisco Rubén Quiñones Huízar nos dice que (...) “la cultura es un sistema de pensamientos, sentimientos, actitudes y acciones que posee o lleva a cabo una sociedad, que la hacen peculiar y distinta, convirtiéndola en única.”¹⁴ Sumada esta concepción a las reflexiones hechas sobre la confianza social, conduce a la afirmación de que (...) “sociedad y cultura son términos sumamente relacionados, no pudiendo existir la primera sin la segunda, ya que las personas, a través de sus modos de pensar, de sentir y de obrar, determinarán el tipo de cultura”;¹⁵ formulada por el mismo autor.

Con base en esos ejercicios del intelecto, estimamos que, en el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, deberá invertirse de manera destacada en la construcción de una cultura que disuelva paradigmas y discursos corroídos por la realidad social que asciende cada vez más crítica. Una cultura donde se construya la verdad, se desarrollen los valores éticos, se aleje la simulación, el abuso y se combata frontalmente la corrupción y la impunidad.

Subsecuentemente, nos ocupamos del término “integridad” que de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española* nos refiere una persona recta, proba, intachable.¹⁶ Palabras significativas que nos ayudan a reconocer las cualidades que debe poseer y ejercitar el servidor público durante su desempeño.

14 Quiñones Huízar, Francisco Rubén, “Elementos para el análisis de cultura jurídica en México. La evolución del concepto ‘cultura’ y su relación con el ‘sistema jurídico’”, *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX, Tomo II*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 640.

15 *Ibidem*, p. 638.

16 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigesimotercera edición, 2014, consultado el 16 de mayo de 2018, disponible en <http://dle.rae.es/?id=LqNIFID>.

En la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México –artículo 2, fracción VII–, también encontramos como objetivo de este ordenamiento establecer las bases y políticas para promover, fomentar y difundir la “cultura de integridad” en el servicio público. Asimismo –en la correlativa fracción VIII–, el de establecer acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de las personas servidoras públicas; objetivo incluido también como principio rector del servicio público y determinante del comportamiento de los integrantes del sistema mencionado (artículo 5, primer párrafo).

En lo específico, la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México retoma la integridad como principio (artículo 7, párrafo primero) que deben observar las personas servidoras públicas; incluye el programa de integridad como mecanismo de autorregulación de las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio (artículo 21); la consideración de las mejores prácticas internacionales sobre integridad en los negocios, en el diseño y supervisión de tales mecanismos, y la inclusión de medidas que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad (artículo 22).

Prosiguiendo con la misma ley, es de llamar la atención el énfasis contenido en el numeral 25 sobre la “política de integridad” que servirá para determinar la responsabilidad de las personas morales, al grado de establecer sus elementos mínimos: manual de organización y procedimientos; código de conducta con sistemas y mecanismos de aplicación real; sistemas de control, vigilancia y auditoría; sistemas de denuncia, al interior y exterior, procesos disciplinarios y sanciones; entrenamiento y capacitación; políticas de recursos humanos que eviten la incorporación de personas riesgosas para la corporación; y disposiciones de transparencia y publicidad de sus intereses.

Es destacado lo expuesto si, extendidamente, lo permeamos como política integral a los entes públicos y entidades¹⁷ de la Ciudad de México, precisamente por constituirse como uno de los ejes esenciales del Sistema Local Anticorrupción.

Por otra parte, la misma ley dispone como directriz de las personas servidoras públicas, actuar conforme a una “cultura de servicio” que contribuya a mejorar el desempeño de sus funciones (artículo 7, fracción V).

17 Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

XI. Ente público: El Poder Legislativo y el Poder Judicial, los órganos constitucionalmente autónomos, las dependencias, órganos desconcentrados, demarcaciones territoriales y entidades de la Administración Pública, todos de la Ciudad de México, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos de la Ciudad de México;

XII. Entidades: Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Como es evidente, estamos frente a otra forma de pensar, sentir y actuar que debe informar las actividades de quien sirve a la función pública, porque, a fin de cuentas, en el servicio prestado a través de ella, es indispensable conjuntar actitud y voluntad de servicio a la sociedad.

En estrecha relación con lo expuesto, Vicenç Aguado i Cudolà nos ilustra con mayor amplitud cuando dice que la regulación de la materia disciplinaria (...) “tiene como objetivo garantizar el derecho a la buena administración y el buen funcionamiento de la organización administrativa y de los servicios que se prestan”.¹⁸

La exposición de estas ideas se encuentra basada en la relevancia que creemos tiene el lenguaje para desentrañar lo que se quiere hacer; es decir, en la socialización de los principios contenidos en la ley tanto para los operadores jurídicos como para los ciudadanos que día a día interactúan con aquéllos por diversas circunstancias y necesidades.

En otro orden, la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (artículo 9, fracción XVI) establece como facultades para el Comité Coordinador, participar en mecanismos internacionales para conocer y compartir las mejores prácticas de combate a la corrupción y las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción; y la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (artículo 90). Establece la obligación de incorporar en la investigación de faltas administrativas las técnicas, tecnologías y métodos que observen ese tipo de prácticas, así como cooperar con las autoridades supranacionales para fortalecer los procedimientos de investigación.

Esto elucida el sendero para la construcción de una cultura global de atención a los procesos disciplinarios y de combate a la corrupción, en el que es pertinente ejercitar la creatividad para desarrollar pericias cuyo contenido sea profundo y de aplicación efectiva en la realidad mexicana, pero también con propiedades concursables en el plano internacional, donde México ha firmado y ratificado tres convenciones relacionadas con el combate a la corrupción: Convención Interamericana contra la Corrupción, Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Lo expuesto, plasma una perspectiva más amplia sobre los valores y principios que posibilitan enfrentar la corrupción deletérea entendida, en palabras de María Amparo Casar, como (...) “el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual. En otras palabras, el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa no prevista en la ley.”¹⁹

18 Aguado i Cudolà, Vicenç, “Responsabilidad de los empleados públicos...”, *op. cit.*, p. 166.

19 Casar, María Amparo, *México, Anatomía de la Corrupción*, 2da ed., México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), 2016, p. 11.

El escenario de la Ciudad de México –similar que el nacional–, exige tomar decisiones trascendentales e invertir en la rectitud y la dignidad de las personas para construir un ambiente que propicie la superación de los distintos índices de corrupción; máxime que en 2015 dicha ciudad fue percibida (...) “como la entidad donde las prácticas de corrupción ocurren con mayor frecuencia.”²⁰

Finalmente, debe considerarse que (...) “la percepción de prácticas ilegales dentro del gobierno genera desconfianza en las instituciones y autoridades y consecuentemente un bajo aprecio o descontento con la forma de gobierno”.²¹ Entonces, la tarea es muy clara: la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas y los valores éticos, son elementos indispensables para eludir la opacidad, la simulación, la venalidad y combatir la corrupción de manera efectiva.

Así las cosas, voces y acciones, fundadas en el interés público, agitarán el aire como las alas del colibrí para destruir monstruos y tejer hilos de libertad, en franca misión de rescate de la confianza social y el enaltecimiento de la dignidad humana en la función pública y en la atención de las necesidades de la colectividad.

6. REFLEXIONES-EVIDENCIAS OBLIGADAS

De todo el cúmulo normativo constitucional y legal, hemos querido destacar en este trabajo el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual se reproduce en el mismo numeral de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, pues no obstante haber transcurrido más de dos años de la vigencia de aquella, hasta el día de hoy diversos autores sólo se han ocupado de las cuestiones estructurales, políticas y procesales; dejándose de lado aspectos primarios que definen el comportamiento del individuo en su ámbito personal y en el servicio público.

Los 11 principios y directrices enumerados en esos dispositivos legales, incluyen los conceptos abordados en este documento, donde se destaca la ética como: centro fundamental para la transformación de la función pública; elemento sustancial para corresponder a la confianza ciudadana y para la tenencia de una vocación absoluta de servicio a la sociedad, con el fin de preservar el interés colectivo por encima de los intereses particulares o personales.

El bien jurídico tutelado, como bien se puede apreciar, es la prestación ética y responsable del servicio público; imprescindible para satisfacer el derecho a la buena administración.

Aun reconociendo que el problema de la corrupción no es exclusivamente de carácter ético, sino de diseño institucional, es indispensable reconocer una innegable carencia de: cultura de la legalidad, cultura ética, cultura del servicio público y una cultura de

20 *Ibidem*, p. 22.

21 *Ibidem*, p. 23.

la denuncia; aspectos torales en los que hemos querido incursionar con la pretensión de contribuir a la reflexión y a la construcción de una cultura de la confianza.

7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. La abstracción de una cantidad importante de conceptos contenidos en las leyes comentadas mueve a su clarificación para diseñar mecanismos, procedimientos, lineamientos y reglamentaciones útiles; lo cual conlleva, fortalecer la cultura de la legalidad y el sistema de justicia, así como la erradicación de la impunidad.
2. Los operadores jurídicos –autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras, así como las personas servidoras públicas colaboradoras– deben tener clara su posición, responsabilidad y contribución a la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
3. Es imprescindible la aprehensión de nuevas formas de pensamiento, sensibilidad y actuación, en las cuales la ética y la integridad son los elementos fundamentales.
4. El cambio de conciencia en las personas servidoras públicas, involucra formas distintas de percepción de la dignidad humana, pues en el ejercicio del poder público es indispensable replantear la importancia que reviste la función de servir a la sociedad.
5. El diseño de la capacitación a las personas servidoras públicas, deberá proponer nuevas exigencias. En este sentido, es determinante involucrar en ella temas filosóficos, éticos, morales, bellas artes, comunicación y asertividad, entre otros, con el objeto de construir sensibilidades distintas; de tal manera que el espíritu de retribución a la sociedad se aprehenda, fortalezca y ejecute con verdad y humanismo.
6. La reconstrucción personal e institucional, reconfigurará las cualidades humanas y, consecuentemente, las posibilidades instrumentales que posibilitarán un gobierno con altos estándares éticos y democráticos.
7. La acción ciudadana, entendida como participación activa de todas las personas, debe ser compañera sempiterna de los pasos de los servidores públicos, pues a todos importa la salud de los diversos tejidos que componen la administración pública.
8. Es necesario diseñar mecanismos para evitar caer en la comodidad de los cargos públicos, pues la transformación de la conciencia importa asumir retos a cada instante, a fin de corresponder a los legítimos anhelos y aspiraciones que en la obscuridad de la corrupción han sido arrebatados a los gobernados.
9. Es urgente la implementación de controles de confianza que permitan registrar los perfiles psicológicos, profesionales y gerenciales de los servidores públicos responsables del funcionamiento y operación de las instancias, órganos y estruc-

turas del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México; asimismo, la ejecución de evaluaciones del desempeño de las personas servidoras públicas.

10. Es indispensable establecer procesos de especialización permanente para las autoridades responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas y hechos de corrupción.

8. FUENTES DE CONSULTA

Libros

CASAR, María Amparo, *México, Anatomía de la Corrupción*, 2da ed., México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), 2016.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, “Consideraciones ético-jurídicas del Sistema Nacional Anticorrupción”, en ROMERO GUDIÑO, Alejandro y BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo (coords.), *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas. Tomo 4*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, t. 4, 2017.

QUÍÑONES HUÍZAR, Francisco Rubén, “Elementos para el análisis de cultura jurídica en México. La evolución del concepto ‘cultura’ y su relación con el ‘sistema jurídico’”, *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX, Tomo II*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo, *Ética*, cuadragésima edición, México, Grijalbo, 1969.

Revistas

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, “Responsabilidad de los empleados públicos. Competencias autonómicas y locales en materia de régimen disciplinario”, *Revista catalana de dret públic*, número 45, 2012, p. 157, consultada el 16 de mayo de 2018, disponible en <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/106/n45-aguado-es.pdf>.

Leyes

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, México.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, México.

Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, 2017, México.

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, 2017, México.

Jurisprudencia

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 2a./J. 251/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010.

Diccionarios

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigesimotercera edición, 2014, consultado el 16 de mayo de 2018, disponible en <http://dle.rae.es/>.

