



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

INFORMANTES INTERNOS O *WHISTLEBLOWERS* EN MÉXICO; REGULACIÓN  
Y CONTEXTO EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA

EDIEL BASILIO SANTIAGO BARRIOS

DIRECTORES DE TESIS:

DRA. MARCELA GONZÁLEZ DUARTE  
DR. FERNANDO CÁRDENAS CABELLO

CUERNAVACA, MORELOS

19 DE ENERO DEL 2021







UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

INFORMANTES INTERNOS O *WHISTLEBLOWERS* EN MÉXICO; REGULACIÓN  
Y CONTEXTO EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA

EDIEL BASILIO SANTIAGO BARRIOS

DIRECTORES DE TESIS:

DRA. MARCELA GONZÁLEZ DUARTE  
DR. FERNANDO CÁRDENAS CABELLO

CUERNAVACA, MORELOS

19 DE ENERO DEL 2021



## Dedicatoria y Agradecimientos

Si a alguien debo estas dedicatorias y agradecimientos, es a ti, madre mía. Tu apoyo incondicional y tu impulso para seguir emprendiendo cada vuelo.

Venimos de un núcleo, que nuestras raíces, aquello que llamamos “apellido” nos hace ser parte de una familia. A ella le debo mucho, especialmente a mi hermana, mi tía y abuela, quien junto con mi madre han sido mi motivación.

Durante el camino, encontré momentos de depresión, angustia y miedo, sin embargo, logré superarlos. A mis amigos, que fueron testigos de algunos de ellos, gracias por sus consejos, tertulias, debates, por estar ahí.

Entre una de las vocaciones más nobles se encuentra; compartir conocimientos, aquellos que lo hacen, dejan de ser egoístas. A mi asesora de tesis, la Dra. Marcela, por su compromiso, entrega, dedicación y pasión. Sus observaciones, consejos y sabiduría, pero sobre todo, su trabajo, me sigue inspirando para que este no sea mi primer escrito.

A mis profesores que verdaderamente tienen convicción y entrega con su trabajo, especialmente a la Dra. Ana María y al Dr. Fernando Cárdenas, quienes me ayudaron abrir la puerta del mundo.

*Así como se desataban el frío, la lluvia y el barro de las calles, es decir, el cínico y desmantelado invierno del sur de América, el verano también llegaba a esas regiones, amarillo y abrasador,* escribió Pablo Neruda. A la Universidad de los Lagos, Chile, por permitirme formarme un semestre en sus aulas. A la Dra. Javiera Ulloa y especialmente a mi profesor guía, el Mtro. Claudio Rivera y todas las personas que hicieron de mi estancia un lugar ameno.

Por supuesto, a mi alma mater la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Por último, quiero terminar como lo hizo Michel Foucault en el *orden del discurso*; *Sé lo que había de temible al tomar la palabra, puesto que la tomaba en este lugar en el que le he escuchado y donde él ya no está para escucharme.* A ti, mi pequeño Ángel.

ASSB.



## ÍNDICE

Introducción .....	1
Justificación y antecedentes .....	3
Formulación del problema .....	7
Objetivo general y objetivos específicos .....	13
Hipótesis .....	14
Método y procedimiento .....	15
<b>CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y AXIOLÓGICO DE LOS INFORMANTES INTERNOS EN EL CONTEXTO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN .....</b>	<b>18</b>
I. 1 Elementos teóricos que fundamentan la investigación.....	18
I. 2 Corrupción: conceptualizaciones y avances teóricos.....	28
I. 2.1 Teoría aplicada a los estudios de corrupción.....	28
I. 2.2 Definiciones de corrupción .....	32
I. 2.3 Tipificación de la corrupción.....	36
I. 2.4 Causas y consecuencias de la corrupción .....	37
I. 3 El fenómeno de la corrupción en México (contexto de la corrupción).....	41
I. 3.1 Corrupción y Derechos Humanos .....	50
I. 3.2 Cultura de la legalidad y corrupción .....	55
I.4 <i>Whistleblowers</i> : conceptualizaciones y avances teóricos.....	61
I. 4.1 Elementos que componen el concepto de <i>whistleblowers</i> .....	63
I. 4.2 El <i>whistleblowers</i> y otras figuras.....	67
I. 5 Regulación internacional del <i>whistleblower</i> .....	70
I. 5.1 El <i>whistleblower</i> en el combate y prevención de la corrupción.....	73
I. 5.2 El <i>whistleblower</i> en el sector privado .....	76
I. 5.3 El <i>whistleblower</i> en el sector público.....	78
I. 5.4 Obligación de informar .....	80
I. 5.5 Incentivos al <i>whistleblower</i> .....	82
I. 6 Limitaciones al <i>whistleblower</i> .....	83
I. 6.1 Consecuencias de la denuncia .....	84
I. 6.2 Responsabilidad legal del <i>whistleblower</i> .....	84

<b>CAPÍTULO II. EL MARCO NORMATIVO FEDERAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....</b>	<b>86</b>
<b>II. 1 Nociones generales de administración pública .....</b>	<b>86</b>
<b>II 1.1 Definición de servidor público .....</b>	<b>93</b>
<b>II. 2 La administración pública en México.....</b>	<b>97</b>
<b>II.2.1 El servicio profesional de carrera en la administración pública.....</b>	<b>104</b>
<b>II 2.2 Marco normativo federal de los servidores públicos.....</b>	<b>111</b>
<b>II. 2.3 Derechos y deberes del servidor público .....</b>	<b>113</b>
<b>II. 3 El combate y prevención de la corrupción en el marco normativo federal de los servidores públicos .....</b>	<b>118</b>
<b>II. 3.1 Faltas administrativas y delitos cometidos por servidores públicos.....</b>	<b>118</b>
<b>CAPÍTULO III. LA FIGURA DEL INFORMANTE INTERNO EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EN LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN .....</b>	<b>147</b>
<b>III. 1 Nociones generales sobre el Sistema Nacional Anticorrupción y la figura del informante interno.....</b>	<b>147</b>
<b>III. 2 La figura del informante interno o <i>whistleblower</i> en la Política Nacional Anticorrupción .....</b>	<b>161</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>184</b>
<b>Fuentes de investigación.....</b>	<b>197</b>

## Introducción

Hablar de corrupción e informantes internos o *whistleblowers* (término utilizado en inglés) es un tema muy poco abordado en México hasta ahora, la investigación dirigida sólo se ha concentrado en la corrupción y otras vías para combatirla y prevenirla, como son el acceso a la información pública, el impacto de los órganos internos de control, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros.

En países como Estados Unidos y Australia el estudio de los informantes internos (*whistleblowers*) y su relación con la corrupción ha marcado una gran importancia. Dichos estudios no solo se han dirigido a explicar teóricamente la relación entre los dos fenómenos; de igual manera, se han orientado a los estudios de caso de informantes internos tanto en el sector público como en el privado.

Los estudios de corrupción que se han realizado tanto en el contexto internacional como nacional han coadyuvado a identificar aquellos factores críticos que se deben atender, sin embargo, para el caso mexicano aún quedan campos a los cuales responder, por ejemplo, el que a nuestra investigación ocupa; el estudio de los informantes internos como medida para prevenir y combatir la corrupción.

En el presente trabajo, nos encargamos de analizar la figura del informante interno en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), así como en la Política Nacional Anticorrupción (PNA)<sup>1</sup>, y con ello poder determinar las posibilidades de implementar un programa de informantes internos. Es importante mencionar que el periodo analizado abarca desde la creación del SNA en el año 2015 hasta la aprobación de la PNA en 2020.

De igual manera, en el trabajo se desarrolla una revisión teórica del término *whistleblower* y el enfoque que nos orientará a estudiar el fenómeno de la corrupción, también se analiza la relación entre los informantes internos y la corrupción, para

---

<sup>1</sup> La Política Nacional Anticorrupción fue aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en sesión ordinaria del 29 de enero de 2020.

determinar cómo pueden prevenir y combatir los informantes internos, desde la Política Nacional Anticorrupción, al fenómeno de la corrupción.

Otro aspecto importante en el estudio de los informantes internos debe ser, encontrar la relación que existe de la figura con los derechos humanos, principalmente, con el derecho de acceso a la información, libertad de expresión, transparencia y rendición de cuentas, lo mismo sucede con los estudios de corrupción, motivo por el cual, nos ocupamos de indagar en este aspecto.

Cabe mencionar que, al hablar de corrupción en el trabajo, trataremos de ubicar el contexto nacional, esto quiere decir, mencionar la jurisdicción que existe hasta el momento para prevenir y combatir la corrupción, así como los estudios estadísticos de organismos internacionales, como Transparencia Internacional, el Latinobarómetro, el *World Justice Project*, entre otros, mientras que en el plano nacional, de igual manera, recurriremos a los indicadores del INEGI y los más importantes que se presentan en el diagnóstico de la Política Nacional Anticorrupción, así como los desarrollados por instituciones de la sociedad civil.

Por último, para llevar a cabo el análisis de los informantes internos, se identifica las mejores prácticas internacionales que existen, tales como las diversas convenciones internacionales que en la materia protejan a la figura del informante interno, como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos (Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción).

## Justificación y antecedentes

La corrupción es un fenómeno que atenta directamente a la democracia, al pleno ejercicio de los derechos fundamentales, así como al desarrollo de los individuos, es una práctica que se encuentra inmersa en todos los niveles de gobierno, en el ámbito privado, hasta el familiar.

El debate en torno a los efectos de la corrupción ha sido estudiado desde diferentes disciplinas, así mismo, en el ámbito internacional se han desarrollado diversos mecanismos que reconocen en su estructura a la corrupción como un problema complejo que traspasa fronteras, es decir, como un problema transnacional.

Dentro de estos mecanismos, se encuentra la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), creada el 29 de marzo de 1996, para el año 2005 entró en vigor la Convención de Mérida (CM) o también llamada; Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC). Tanto la CM en su art. 33<sup>2</sup> como la CICC en su art. 3<sup>3</sup>, hacen referencia en que los Estados miembros tendrán que incorporar en sus ordenamientos jurídicos internos, medidas para proteger a los informantes internos.

Para el año 2015 habían pasado 18 años desde que se firmó la primera convención en la materia (CICC) y en el ordenamiento jurídico mexicano aún no se contaba con un sistema capaz de prevenir, investigar y sancionar la corrupción. Fue en el año 2015 que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Este Sistema Nacional Anticorrupción se caracteriza por coordinar a diferentes órdenes de gobierno y actores sociales, creando a su vez, por ejemplo; la Plataforma Digital Nacional, un Fiscal Anticorrupción, así como parte de este, incorpora un Comité de Participación Ciudadana y Sistemas Anticorrupción análogos en cada una de las entidades federativas, todo esto, con el propósito de poder combatir de manera eficaz la corrupción.

---

<sup>2</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, noviembre de 2004.

<sup>3</sup> Convención Interamericana Contra la Corrupción, 29 de marzo de 1996.

Con la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción y de conformidad con lo establecido por el artículo 9, fracción III de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,<sup>4</sup> el Comité Coordinador tiene entre sus facultades; la probación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, motivo por el cual, en sesión ordinaria del 29 de enero de 2020, el Comité Coordinador del SNA, aprobó por unanimidad la Política Nacional Anticorrupción.

Uno de los aspectos fundamentales de la Política Nacional Anticorrupción es que se reconoce la figura del informante interno en la prevención y combate a la corrupción, sin embargo, por su reciente aprobación aún queda observar qué políticas, programas y acciones de llevaran a cabo en torno a este tema.

Otro de los avances en la materia, es la creación por parte de la Secretaría de la Función Pública (SFP) el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, los lineamientos que rigen a dicho sistema fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de septiembre de 2019, sin duda un gran esfuerzo en la materia, sin embargo, la misma SFP al ser parte del Comité Coordinador del SNA su sistema se crea al margen de los esfuerzos de coordinación y alcance nacional que busca el propio SNA.

Por lo anterior, se reconoce que a cinco años de la creación del SNA y derivado de la reciente aprobación de la Política Nacional Anticorrupción aún quedan preguntas por resolver, cómo lo expuesto en el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y en el artículo 3 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción que se refieren, precisamente, a la protección que deben brindar cada uno de los Estados miembros a los informantes internos.

De esta manera, a partir del problema que genera la corrupción en la democracia mexicana, así como en el pleno goce de los derechos humanos, se identifica que hasta el momento no se cuenta con un instrumento jurídico, ni con una política específica en la materia, que garantice protección a los informantes internos. Es un tema de preocupación, dado que, al no ser protegida y regulada esta figura, se frena la eficacia

---

<sup>4</sup> México, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *Diario Oficial de la Federación*, publicada el 18 de julio de 2016, p. 3.

de poder combatir y prevenir la corrupción, así como el ánimo de que esta práctica sea común en la cultura de la legalidad.

Es necesario entender que el ejercicio de los *whistleblowers* no seguirá su curso y no cobrará importancia en la cultura de la legalidad, especialmente en el ámbito de los servidores públicos, si no se sienten protegidos, ya que en muchos casos temen denunciar o alertar por miedo a perder su trabajo, a represalias, intimidaciones e incluso por riesgo a perder su vida.

Es por ello la trascendencia de analizar la Política Nacional Anticorrupción con el propósito de identificar las posibilidades de instrumentar un programa de informantes internos que reconozca su pronta regulación y protección. En materia internacional se cuenta con una Ley Modelo de Protección a Informantes Internos, diseñada por la oficina de cooperación Legal de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que está basada principalmente en reconocer la conexión de la protección a informantes internos con el derecho a la libertad de expresión.<sup>5</sup>

Existen países que cuentan con leyes generales o leyes sectoriales que se encargan de proteger y regular a los *whistleblowers*, uno de los casos más sobresalientes es el de Estados Unidos, ya que, en dicho país, incluso existen incentivos hacia quienes alerten sobre hechos de corrupción.

El presente trabajo es abordado desde la ciencia política porque se reconoce la importancia de la disciplina en estos asuntos, “gran parte de la actividad política tiene lugar allí donde interaccionan el Estado y la sociedad”,<sup>6</sup> y esto, claro se ve reflejado en la presente investigación, porque la figura del *whistleblower* tiende a empoderar y colocar en un sentido proactivo dentro de la administración del Estado a los servidores públicos como principales agentes de prevención y combate a la corrupción.

---

<sup>5</sup>Se refiere a la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos.

<sup>6</sup> Gerry Stoker, “Introducción: Qué es la Ciencia Política”, en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 18.

Por lo antes expuesto, es necesario realizar investigaciones sobre el tema, por lo que el estudio por efectuar es viable porque se encuentran instrumentos a nivel internacional, los cuales pueden ser revisados para adaptarlos a la realidad mexicana.

El problema de investigación es significativo porque solo han transcurrido 4 años desde que se creó el SNA, en consecuencia, se tiene que seguir realizando investigación en torno al Sistema Nacional Anticorrupción y una de las respuestas, claro es, se encuentra desde las universidades, a través de sus alumnos y docentes.

El tema por investigar es pertinente porque el cambio de gobierno a nivel federal ha estado acompañado de una retórica muy firme del combate a la corrupción y cero tolerancias a la impunidad, este tema fue una de las principales promesas de campañas del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador, hoy Presidente constitucional de México, quién a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP), se ha comprometido a impulsar una nueva ética pública.<sup>7</sup>

Por tal motivo es pertinente indagar en este tema, particularmente desde la SFP institución responsable de vigilar a los servidores públicos federales, específicamente en el eje tres para el relanzamiento de la función pública, es decir, la protección a alertadores internos, como son llamados los *whistleblowers* desde la propia institución.

Con la realización de esta investigación se pretende dar a conocer las posibilidades de instrumentar un programa de informantes internos que se derive de la misma Política Nacional Anticorrupción, de igual manera, comprobar la importancia de los informantes internos, específicamente en el sector público como una medida eficaz para el combate y la prevención de la corrupción para finalizar, como consecuencia, que al existir un programa de informantes internos donde se reconozca la pronta protección y regulación a los *whistleblowers*, su práctica se desarrollaría en un contexto de seguridad y confianza.

---

<sup>7</sup> Cabe destacar que la actual administración ha llamado a la creación de un nuevo código de ética para el ámbito federal, cómo “nueva ética pública”, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de Federación bajo el nombre de “Acuerdo por el que se emite el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal” de fecha 5 de febrero de 2019. También es importante resaltar que dicho código de ética fue elaborado con base en el Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética, elaborado por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Este proyecto de investigación es original y novedoso, dado que las investigaciones sobre el tema son muy pocas y el trabajo plantea que se reconozca la pronta regulación y protección del *whistleblower* dentro de un programa de informantes internos que se derive de la misma Política Nacional Anticorrupción.

## **Formulación del problema**

La corrupción hoy en día se ha convertido en una problemática que está presente en todos los niveles de gobierno, que no es ajena al sector privado y a los individuos, su ejercicio atenta directamente al desarrollo de los países, tanto en el ámbito económico y político como social.

Diferentes instrumentos internacionales reconocen a la corrupción como un fenómeno transnacional, que genera un impacto negativo en el desarrollo de los países, por lo que su combate exige un esfuerzo multidisciplinario, por ejemplo, en la Convención de las Unidas Contra la Corrupción se menciona “que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella”<sup>8</sup>.

Por su parte, en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, se sostiene que “el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.”<sup>9</sup>

Uno de los mecanismos que resulta eficaz para combatir y prevenir la corrupción, son los *whistleblowers*, quienes son personas que denuncian faltas administrativas o actos de corrupción, en algunos casos ya realizados y en otros en su planeación, de ahí que la figura ayuda a prevenir y combatir el fenómeno; al respecto, en diferentes países los estudios de los informantes internos han sido desarrollados, desde la teoría como

---

<sup>8</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, noviembre de 2004.

<sup>9</sup> Convención Interamericana Contra la Corrupción, 29 de marzo de 1996.

desde los estudios de caso, por ejemplo: Brown<sup>10</sup>, el de Chevarría, F. y Silvestre M.<sup>11</sup>, o sobre el que se basa gran parte de la literatura existente, el de las académicas Marcia Miceli y Janet Near en Estados Unidos.<sup>12</sup>

México ha firmado tanto la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción como la Convención Interamericana Contra la corrupción, ambas establecen que los estados miembros deben incorporar la aplicabilidad de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales para proteger a los informantes internos o *whistleblowers*. Bajo esta tesitura, en México, con la publicación de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se sentaron las bases para la puesta en marcha de las leyes secundarias que dieran vida al Sistema Nacional Anticorrupción, esto representaría para el país la oportunidad de incorporar y proteger la figura del informante interno en el seno del SNA.

En la agenda política del país la discusión de tales leyes reglamentarias fue importante, porque en ellas se construyó el diseño institucional del sistema, dicho sistema “nació sobre la idea de la corrupción como un problema estructural y sistémico, diverso en sus consecuencias y mucho mayor que la comisión de faltas o delitos individuales o errores burocráticos”<sup>13</sup>, bajo esta lógica, su diseño se basó en no solo atender los efectos que la corrupción genera, de igual manera, atender sus causas.

---

<sup>10</sup> Vid. Brown, A. J, *WHISTLEBLOWING IN THE AUSTRALIAN PUBLIC SECTOR: ENHANCING THE THEORY AND PRACTICE OF INTERNAL WITNESS MANAGEMENT IN PUBLIC SETOR ORGANISATIONS*, ANU E Press, Canberra, Australia, 2008.

<sup>11</sup> Vid. Chevarría, Franz y Silvestre, Martha, *Sistemas de denuncias y protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa*, Programa EUROsociAL, Madrid, 2013.

<sup>12</sup> Vid. Miceli, P. Marcia, *et al. Whistle-blowing in organizations*, Taylor & Francis Group, LLC Routledge, United States of America, 2008.

<sup>13</sup>Merino, Mauricio, *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura: ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional de Anticorrupción*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2018, p. 35.

Sin embargo, con la publicación de las leyes reglamentarias en la materia, publicadas el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, se observó que el tema entorno a la regulación de los informantes internos no cobró frutos.<sup>14</sup>

Un claro ejemplo de lo anterior es el caso de la iniciativa de ley para expedir la Ley Federal para Protección de los denunciantes e Informantes de Actos de Corrupción, encabezada por el entonces Senador Zoé Robledo, de la bancada del PRD en el año 2015, como se mencionó anteriormente, esta iniciativa representaba una de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción, empero, no concluyó en el proceso legislativo correspondiente.<sup>15</sup>

A cuatro años de haberse discutido las leyes secundarias del SNA, no se ha logrado consolidar la regulación del informante interno, pese a que en otros países la figura ya está regulada y protegida, lo cual representa un aspecto medular para el combate y prevención del fenómeno de la corrupción, tal es el caso de países como Canadá, Estados Unidos, España, Chile, Perú, entre otros.

Por otro lado, la propia Política Nacional Anticorrupción gestada desde el seno del Sistema Nacional Anticorrupción y aprobada el 29 de enero de 2020 lo ha reconocido en el Eje 1; Combatir la corrupción y la impunidad, prioridad 6; “Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción [...]”<sup>16</sup>

Aunado a los esfuerzos por parte de la Secretaría de la Función Pública, con la emisión del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción,

---

<sup>14</sup> La Red de Defensa de los Derechos Digitales emitió un comunicado el 15 de junio de 2016, día en que fue aprobado el dictamen de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Sistema Nacional Anticorrupción, en el que se indicó que la Ley aprobada por el Senado omite protecciones explícitas a whistleblowers o denunciantes, Recuperado de <https://r3d.mx/2016/06/15/la-ley-de-responsabilidades-administrativas-del-sistema-nacional-anticorrupcion-aprobada-por-el-senado-omite-protecciones-explicitas-a-whistleblowers-o-denunciantes/>

<sup>15</sup> Cabe mencionar que en el año 2010, el Senador Renán Cleominio Zoreda Novelo presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 8 bis, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el fin de que se protejan a los servidores públicos que denuncien actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas, sin embargo, dicha iniciativa no prosperó.

<sup>16</sup> Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), *Política Nacional Anticorrupción*, México, 2020, p. 183.

que nace al margen y con anterioridad a la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción misma que representa el eje tres “protección a alertadores internos” del relanzamiento de la función pública, significa que la figura está comenzando a cobrar importancia.

De igual manera, desde el ámbito internacional el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (en adelante MESICIC), en su informe de 2016 hacia México, ha reiterado la recomendación de incorporar “Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción (artículo III, párrafo 8º, de la convención).”<sup>17</sup>

Cabe mencionar que tal y como se menciona en el informe del MESICIC “entre los avances relativos a la implementación de tales recomendaciones, se destacan, en primer lugar, la promulgación, en julio de 2016, de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción derivadas de la Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2015”<sup>18</sup>

Dicho lo anterior, se reafirma que los *whistleblowers* han sido una estrategia fundamental en el combate y prevención de la corrupción y aún más cuando hablamos del sector público, los informantes internos se caracterizan por hacer sus actos de buena fe (motivo de la denuncia), permitiendo en algunos casos prevenir, y en otros, identificar hechos de corrupción o faltas administrativas.

Las revelaciones hechas por los informantes internos tienden a estar dirigidas por el interés público, así como por las afectaciones que se puedan generar en la seguridad nacional, medio ambiente y salud pública, un ejemplo a nivel internacional de este último, es la del “[...] doctor Jiang Yanyong de la República popular China quién reveló el alcance de la propagación del virus SARS (Síndrome Respiratorio Agudo Severo) lo que

---

<sup>17</sup> Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC), *México: Informe Final*, Washington, DC, 2016, p. 73.

<sup>18</sup> *Ibidem.* sumario, párr. 6.

potencialmente salvó millones de vida a nivel internacional, aun cuando las autoridades gubernamentales le habían prohibido revelar información al respecto.”<sup>19</sup>

Por otro lado, desde la cultura de la rendición de cuentas, Allan Cutler, un funcionario canadiense, reveló sus sospechas de fraude electoral gestado en Toronto, las cuales condujeron al escándalo de los patrocinadores y a la derrota del Partido Liberal en las elecciones de 2006.<sup>20</sup>

Así como se encuentran casos éxitos en el sector público, de igual manera, en el sector privado los informantes internos han jugado un papel importante en el combate y prevención de la corrupción, entre los principales casos se encuentran, el de Enron en 2001, WorldCom de 2002, Lehman Brothers en 2008, entre otros, estos casos sucedieron en Estados Unidos y significaron en aquel momento de los mayores escándalos financieros en el país.<sup>21</sup>

A la par de que si hicieron públicos los escándalos financieros en Estados Unidos, como es el caso de Enron principalmente, el Senado y el Congreso legislaron en la materia, el resultado fue la creación de la famosa Ley Sabernes-Oxley Act 2002<sup>22</sup>. Así como en el caso estadounidense, existe la experiencia de diferentes países que han regulado y protegido a los informantes internos, tanto en el sector público como en el privado.

El interés de reconocer a estas figuras, principalmente en el ámbito de los servidores públicos, recae en el hecho de que la corrupción tiene un impacto en el ejercicio y tutela eficaz de los derechos humanos, mismos que tienen un papel relevante en el desarrollo del país y al no contemplarse medidas que busquen proteger a los

---

<sup>19</sup> David Banisar, “*Whistleblowing: Normas y desarrollos internacionales*”, en Sandoval Ballesteros Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, Siglo XXI Editores, 2009, pp. 206-207.

<sup>20</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>21</sup> En 2002 la *Revista Times* nombró a Coleen Rowley del FBI y a Cynthia Cooper de WorldCom como “personas del año”, esto significó dotarle de importancia a la figura del *whistleblower* por su relevancia en el combate a la corrupción. Cfr. Rosa Espín, *El Canal de Denuncias Internas en la Actividad Empresarial como Instrumento del Compliance* (tesis doctoral), Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2017.

<sup>22</sup> “Esta ley tuvo por objeto evitar cualquier tipo de alteración fraudulenta de las acciones de las sociedades cotizadas en Bolsa, así como proteger a los inversores” responde a la regulación en el sector público. Espín, *op. cit.*, p. 138.

*whistleblowers*, sus derechos son vulnerados, porque quienes buscan informar sobre actos de corrupción son desprotegidos, por ende, se violan derechos como la libertad de expresión, el acceso a la información, entre otros.

La corrupción en el sector público mexicano ha sido de los temas que han cobrado eco en los últimos años, sabemos que tenemos un problema enorme de corrupción en el gobierno, datos estadísticos internacionales así lo indican, por ejemplo: en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2018 llevado a cabo por Transparencia Internacional (TI), México obtuvo una calificación de 28 puntos sobre 100, respecto al año 2017, hubo una caída significativa, ya que el puntaje obtenido fue de 29, mientras que desde el año 2012, se ha retrocedido seis puntos, lo cual refleja el tamaño del problema.<sup>23</sup>

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional utiliza una escala de 0 a 100, donde 0 es altamente corrupto y 100 demuestra la ausencia de corrupción, de acuerdo con la calificación obtenida por el país en el 2018, con tal número (28) no alcanzamos el puntaje promedio en la región (44).

Estos datos reflejan lo sustancial que debe ser el atender el tema, ya que se reconoce la importancia de buscar medidas que ayuden a prevenir y combatir dicho mal que tanto daño hace a la sociedad, y los servidores públicos al hacer uso de la figura de los informantes internos, con la regulación y protección idónea, son pieza fundamental.

La importancia de reconocer a los informantes internos es porque no solo combaten la corrupción, de igual manera, ayudan a prevenirla, de esta manera, los servidores públicos al informar sobre algún hecho de corrupción, son pieza clave, ya que son estos quienes en el ejercicio de su función pueden observar irregularidades que ayuden a prevenir hechos de corrupción o a identificar aquellos que ya fueron llevados a cabo.

Por lo anteriormente señalado, me propongo responder a la siguiente pregunta: ¿Por qué es necesario instrumentar un programa de informantes internos que se derive de la propia Política Nacional Anticorrupción donde se reconozca la pronta regulación y

---

<sup>23</sup> Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*. En [https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI\\_2018\\_Executive\\_summary\\_web\\_ES.pdf](https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf) Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020.

protección a los informantes internos, específicamente en el sector público, así como reconocer su importancia en el combate y prevención de la corrupción?

## **Objetivo general y objetivos específicos**

Objetivo general:

Analizar la importancia de implementar en la Política Nacional Anticorrupción el programa de Informantes Internos y con ello garantizar la regulación y protección del *whistleblower*, así como desarrollar argumentos sólidos del informante interno como mecanismos eficaces en la prevención y combate a la corrupción.

Objetivos específicos:

1. Realizar un estudio teórico que contenga las definiciones más importantes en relación con el fenómeno de la corrupción y los informantes internos, así como como fundamentar a nivel teórico-conceptual, y con casos de éxito la importancia de los informantes internos en la prevención y combate a la corrupción.

2. Analizar el marco jurídico federal de los servidores públicos y determinar si existen mecanismos normativos que guarden relación con la figura de los informantes internos, así como revisar las figuras jurídicas que prevengan y combatan la corrupción en México.

3. Analizar la figura del Informante Interno en el Sistema Nacional Anticorrupción y en la Política Nacional Anticorrupción y desarrollar argumentos sólidos para la implementación de un Programa de Informantes Internos en México.

## Hipótesis

H1. La Política Nacional Anticorrupción en México aborda de manera integral el fenómeno de la corrupción e incorpora la figura del informante interno o *whistleblower* como mecanismo de combate y prevención del fenómeno.

H2. La estructura del Sistema Nacional Anticorrupción permite que a raíz de la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción se instrumente un programa de informantes internos que tenga alcance nacional.

H3. Con la instrumentación de un programa de informantes internos que nazca desde el seno del Sistema Nacional Anticorrupción se garantiza la protección y regulación del *whistleblower*.

## Método y procedimiento

La presente investigación está basada en el enfoque cualitativo, misma que utiliza su propia metodología y técnicas, sus modelos de aplicación y desarrollo,<sup>24</sup> a partir de este enfoque, procedemos a mencionar los métodos y técnicas que se utilizaran para la realización de la investigación.

En el contexto de la actividad científica Greenwood señala la diferencia entre método y técnica; “Un método puede definirse como un arreglo ordenado, un plan general, una manera de emprender sistemáticamente el estudio de los fenómenos de una cierta disciplina. Una técnica, por el contrario, es la aplicación específica del método y la forma específica en que tal método se ejecuta.”<sup>25</sup>

Una vez señalado la diferencia entre método y técnica, conforme a nuestros objetivos y en el orden que ocupa la investigación, planteamos la utilización de los siguientes métodos:

En un primer orden, desde el enfoque del institucionalismo como objeto de estudio de la ciencia política, el método institucionalista es “inductivo, de tipo informa-legal e histórico comparativo”<sup>26</sup>, mismos métodos que utilizaremos en nuestra investigación.

De igual manera nos ocupamos del método de análisis y síntesis, dialéctico, deductivo y funcionalista, todos estos para explicar conforme a nuestros objetivos planteados, en un primer punto el marco normativo federal de los servidores públicos y en un segundo punto, la importancia de los informantes internos en la prevención y el combate a la corrupción.

También tomamos a consideración para estudiar la corrupción el enfoque proactivo de John Ackerman y el enfoque institucionalista como objeto de estudio de la ciencia

---

<sup>24</sup> Eyssautier de la Mora, Maurice, *Metodología de la investigación: Desarrollo de la inteligencia*, Cengage Learning, 5ª ed., México, 2006, p. 98.

<sup>25</sup> Pablo, Cazau, *Introducción a la investigación en ciencias sociales*. 3ª ed., Buenos Aires,, 2006, p. 11.

<sup>26</sup> Rhodes, A. W, “El Institucionalismo”, en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 54.

política, todo esto con el objetivo de poder tener claridad en nuestro proceso de análisis de la información.

En cuanto a la aplicación específica del método, consideramos necesario utilizar las siguientes técnicas:

Utilizaremos las fuentes secundarias, es decir, fuentes documentales escritas, entre las que destacan:

Bibliográficas; consulta y análisis de artículos científicos, libros, investigaciones y tesis, que serán la parte teórica de la investigación.

Así mismo contamos con instrumentos como páginas de internet, legislación nacional e internacional, en cuanto a las legislaciones entorno a la figura de los informantes internos y la corrupción, son idóneos para su análisis, ya que, al encontrarse insertas en un marco jurídico, se fundamenta su aplicación.

Todas estas fuentes documentales y métodos para utilizar son necesarios, ya que la investigación, en un primer orden aborda el fenómeno de la corrupción y por otro la figura del informante interno o *whistleblower*, para concluir sobre la relación entre los informantes internos en la prevención y combate a la corrupción, así como las posibilidades de implementar un programa de informantes internos que se derive de la misma política nacional anticorrupción y que reconozca su pronta regulación y protección de los informantes internos a través de una ley integral.

El proceso que ha llevado el desarrollo de la presente investigación tiene inicios con la presentación de una tesina en la Universidad de los Lagos, Chile, dicha tesina fue parte de la evaluación de una materia (proyecto de título) que homologada por la materia (seminario de tesis), como consta en el plan de estudios de la licenciatura en ciencias políticas de la UAEM, representó el 100 % de la evaluación.

En la Universidad de los Lagos, dicha asignatura (proyecto de título) la cursan en el último semestre y es la única opción de titulación, por lo que, para la realización de la tesina, contamos con el apoyo de un profesor guía (asesor), catedrático de la licenciatura en ciencias políticas y administrativas de la misma universidad.

Cabe destacar, que el desarrollo de la tesina fue oportuno gracias a que contábamos con un protocolo de investigación, que hasta el momento nos ha acompañado en el desarrollo de nuestra investigación.

Las diferentes observaciones que hicieron a la presentación de la tesina sirvieron para fundamentar nuestra investigación, es decir, enfocarla más al área de la administración pública ligada a la ciencia política, de esta manera, es como agregamos un apartado para explicar la administración pública en México entorno a la figura de los informantes internos en el sistema nacional anticorrupción.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO Y AXIOLÓGICO DE LOS INFORMANTES INTERNOS EN EL CONTEXTO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

### I.1 Elementos teóricos que fundamentan la investigación

La presente investigación está basada principalmente en dos conceptos que son su eje central; corrupción e informantes internos o *whistleblowers*, para efectos conceptuales, resulta esencial definir cada una de ellas:

De esta manera, siguiendo a González Llaca, definimos a la corrupción como: “La acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora.”<sup>27</sup>

En la definición empleada, sobresalen elementos importantes como la acción u omisión que puede constituir un hecho de corrupción, el abuso de poder, intereses particulares, daño al interés público o a la entidad en la que se labora; se aprecia en la misma, que la corrupción no es problema del sector público, por igual, se encuentra presente en lo privado.

Asimismo, nos hemos referido a la corrupción como un problema estructural y sistémico, para ello, citamos la definición de corrupción estructural de Sandoval, quien la define como “una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía.”<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> González Llaca, Edmundo, *La Corrupción: Patología Colectiva*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2005, p. 53.

<sup>28</sup> Sandoval, Irma E. 2016. “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, *Revista mexicana de sociología*. México, Vol. 78. Núm. 1, enero-marzo de 2016, p. 123.

Al definir la corrupción estructural, Sandoval menciona que “el objetivo final de la corrupción no siempre radica en obtener un beneficio pecuniario, sino también, y cada vez de forma más creciente, en acumular poder y privilegios de forma ilegítima”<sup>29</sup>

En las dos definiciones se hace énfasis en que la corrupción es un fenómeno presente en los sectores público y privado, por otro lado, sobresale el elemento “abuso de poder”, por lo tanto, ambas definiciones regirán el contenido de la presente investigación.

Por otra parte, para definir a los informantes internos o *whistleblowers*, recurrimos a quienes han sido los principales referentes teóricos en la materia, es decir, empleamos la definición propuesta por Miceli y Near, quienes mencionan que las denuncias de irregularidades es “la revelación de prácticas de los miembros organizacionales (pasados o presentes) ilegales, inmorales, o ilegítimas bajo control de sus empleadores a personas u organizaciones que puedan tener capacidad de tomar acción.”<sup>30</sup>

A la definición empleada, es necesario agregarle algunos postulados:

- El propósito de la denuncia en ningún momento será con la intención de generar venganza o evadir responsabilidades, el informante, debe mostrar un alto grado de eticidad y de valores morales, esto es, que su denuncia sea empleada de buena fe.

- Al emitirse la denuncia, el informante interno debe conocer que está será evaluada, y si procede, tomará participación en el asunto la autoridad competente para prevenir o en su caso, sancionar el hecho de corrupción.

- La información proporcionada por el informante puede ser sospechosa, esto con el propósito de que sea investigada y en su caso se pueda prevenir el futuro acto de corrupción.

- Para el término *whistleblower* se pueden emplear las palabras; informante interno, alertador o denunciante de irregularidades.

---

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> Banisar, *op. cit.*, p. 2002.

Por lo anterior, resulta necesario mencionar que algunos autores hacen una diferenciación entre *whistleblower* y *whistleblowing*<sup>31</sup>, sin embargo, el sentido de nuestra investigación no es generar un debate en cuanto la definición de tales términos, pero es sustancial recalcar que nos apegamos al vocablo que ha sido utilizado por la literatura mexicana, es decir, al *whistleblower*, en este sentido, la expresión *whistleblowing* será empleada únicamente cuando los autores a citar así la utilicen.

Una vez mencionado el apartado conceptual, procedemos a mencionar los elementos teóricos que fundamentan la presente investigación:

Los estudios en relación con la corrupción se han abordado desde diferentes enfoques, de igual manera, los estudios del *whistleblower* han sido desarrollados por gran parte de la literatura desde diversas perspectivas, dada la gran cantidad de investigación que se ha generado en torno al fenómeno de la corrupción, Ugalde expone tres escuelas o enfoques para estudiarla: el funcionalismo, el culturalismo y el institucionalismo.<sup>32</sup>

El funcionalismo destaca el análisis de los fenómenos políticos, partiendo de estudiar sus consecuencias a partir de sus causas, de igual manera engloba el estudio del sistema político, la relación entre la sociedad y las instituciones del Estado. El culturalismo refiere al análisis de los valores y actitudes sociales de los individuos y cómo estas inciden en el ámbito político y social, anteponiéndose consideraciones morales y culturales. Por último, el institucionalismo basa su estudio en los mecanismos legales y administrativos de combate a la corrupción, así mismo, observa el buen funcionamiento de las instituciones.<sup>33</sup>

De esta manera, nos alineamos a lo referido por el autor cuando alude que “para realizar un análisis más profundo sobre las causas y consecuencias de la corrupción es más conveniente complementar los diferentes enfoques, de esta forma se podrán

---

<sup>31</sup> Vid. Francisco Sebastián Sánchez Lay, *La Regulación del Whistleblowing en el Derecho Comparado* (tesis de licenciatura), Santiago, Chile, Universidad de Chile, 2010.

<sup>32</sup> Cfr. Ugalde, Luis Carlos, “El debate sobre la corrupción en México” en VII Congreso Internacional del CLAD sobre *la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, octubre de 2002, CLAD.

<sup>33</sup> Cfr. *Ibidem*.

construir modelos analíticos e investigaciones más robustas y con mayor poder explicativo”<sup>34</sup>

En relación con lo descrito por Ugalde, tomamos a consideración el enfoque proactivo e institucional de John Ackerman, a pesar de que rechaza las explicaciones culturalistas del fenómeno, avala la necesidad de la rendición cuentas como mecanismo de combate a la corrupción, desde la perspectiva institucional, Ackerman expresa; “la única forma de combatir la corrupción es institucionalizando una fuerte estructura de rendición de cuentas que haga responder a todos por sus acciones.”<sup>35</sup>

El enfoque estructural para estudiar la corrupción de Irma Eréndira Sandoval y Merino es imprescindible como referente teórico, Sandoval menciona que la “corrupción estructural no debe verse reducida a un enfoque normativo o legalista, sino como una forma específica de dominación social. Y tal dominación bien puede emerger del ámbito público o privado sin ninguna relevancia para efectos de su definición como corrupción”<sup>36</sup>, por su parte Merino desde este enfoque alude que “la corrupción es un fenómeno de dimensión estructural [...] que no consiste solo en una serie de conductas subjetivas o desviaciones discretas respecto de una norma administrativa regular.”<sup>37</sup>

Es por ello, tales enfoques son empleados con el propósito de que puedan coadyuvar con el modelo explicativo aquí propuesto del fenómeno de la corrupción.

Asimismo, tomamos a consideración aquellos estudios que desde el ámbito internacional se han desarrollado, estudios que orientan sus enfoques hacia indicadores de medición del fenómeno, entre los que destacan: Transparencia Internacional (TI), el *World Justice Project (WJP)*, el *Latinobarómetro*, entre otros.

Bajo esta misma tesitura, Casar toma a consideración los diferentes estudios de medición sobre el fenómeno, en él, realiza un estudio que se centra en el caso mexicano, basado en “[...] un compendio de los principales índices, indicadores y mediciones sobre

---

<sup>34</sup> *Cfr. Ibid.*

<sup>35</sup> Ackerman Jhon M., “La nueva agenda para el combate a la corrupción”, en José Luis Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad: Agenda para el desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 243.

<sup>36</sup> Sandoval, Enfoque..., *op. cit.*, p. 123.

<sup>37</sup> Merino, Opacidad..., *op. cit.*, p. 6.

la frecuencia y extensión del fenómeno de la corrupción, de sus causas y efectos, de los esfuerzos para combatirla y de los magros resultados obtenidos.”<sup>38</sup> Estos índices, indicadores y mediciones son tomados desde organizaciones que realizan estudios a nivel internacional, como los antes mencionados.

De igual forma diferentes organizaciones de la sociedad civil han llevado a cabo estudios desde diferentes ámbitos, como México Evalúa o la Red por la Rendición de Cuentas (RPRC), entre otros, aunado a los datos que otorga la Política Nacional Anticorrupción en el diagnóstico del fenómeno de la corrupción, que son pieza fundamental para el análisis del fenómeno.

Todos estos estudios forman parte del análisis de la presente investigación porque reflejan en términos concretos, ya sea a través de indicadores o de estudios de caso la realidad que persiste entorno al fenómeno de la corrupción.

De igual manera, no debe pasarse por alto, aquellos estudios que desde el enfoque de los derechos humanos en relación con el fenómeno de la corrupción se han generado, ya sea a través de investigaciones multidisciplinarias<sup>39</sup> o aquellas que observan empíricamente el impacto de la corrupción sobre las violaciones a derechos humanos.<sup>40</sup> Porque es cierto que la corrupción incide directamente en el ejercicio de los derechos humanos y por ende en el desarrollo de los individuos, motivo por el cual su análisis engloba el presente trabajo.

Para estudiar el fenómeno de la corrupción también destacamos las aportaciones moralistas y éticas de González Llaca, quién realiza sus estudios en el plano nacional, orienta su investigación, identificando las causas y consecuencias del fenómeno, observándolas desde un contexto histórico, efectúa el enfoque culturalista porque su investigación se orienta a atacar la corrupción desde una solución ética, de tal manera

---

<sup>38</sup> Casar Amparo, María, *México: Anatomía de la corrupción*, Instituto Mexicano Para la Competitividad A.C., México, 2015, p. 6.

<sup>39</sup> Vid. Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi, *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Queretaro, Queretaro, 2018.

<sup>40</sup> Cfr. Vázquez, Daniel *et al.*, *Los derechos humanos y la corrupción en México: Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y 2014*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2017, En <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico.pdf> Fecha de consulta: 08 de octubre de 2020.

que el autor refiere a que “el sustrato, el cimiento del Estado de Derecho, enemigo principal de la corrupción, es una cultura ética común de gobernantes y gobernados”<sup>41</sup>

Otro referente de los estudios del fenómeno en el país ha sido Stephen D. Morris, quién define la corrupción desde la concepción del Estado “[...] formado por tres componentes o niveles básicos: una idea legitimadora, un aparato organizacional, y el personal (siendo el personal) donde se produce actos políticos como la corrupción, porque ni una ideología legitimadora ni una organización pueden actuar de verdad.”<sup>42</sup>

En el análisis enfocado hacia México, desde la perspectiva histórica, el autor señala las causas y consecuencias de la corrupción en el país, de igual manera, refiere a la corrupción en el periodo de los presidentes: Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y el combate que dio al fenómeno Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), la campaña anticorrupción de Miguel de la Madrid (1982-1988) y el caso de López Portillo (1976-1982).

Por último, aquellos estudios que complementan el análisis del fenómeno, ya sea desde la propia perspectiva ética<sup>43</sup> o desde la cultura de la legalidad<sup>44</sup> así como desde el análisis comparado<sup>45</sup> inciden en el análisis propio del fenómeno, especialmente en la recomendación hecha por Ugalde<sup>46</sup>, complementar los diversos enfoques con el objetivo de tener un análisis más completo.

Por otra parte, los estudios sobre los informantes internos o *whistleblower* han sido desarrollados principalmente en países como Estados Unidos, Australia y Canadá, para el caso mexicano, la literatura entorno al *whistleblower* es limitada. En el ámbito internacional, los referentes teóricos han sido los estudios de “denuncia de irregularidades” desarrollados por las académicas estadounidenses Marcia P. Miceli y

---

<sup>41</sup> González Llaca, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>42</sup> D. Morris, Stephen, *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*, Siglo veintiuno editores, México, 1992, pp. 21-22.

<sup>43</sup> Cfr. Diego Bautista, Oscar, *Fundamentos de la ética en el Servicio Público*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 2017.

<sup>44</sup> Cfr. Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, Instituto Federal Electoral, México, 2006.

<sup>45</sup> Cfr. Arellano Gault, David y Hernández Galicia Jesús F., *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2016.

<sup>46</sup> Cfr. Ugalde, *op. cit.*

Janet P. Near, mientras en lo relativo al aspecto histórico, la literatura tiende a citar al Activista Estadounidense Ralph Nader, quién en 1971 describió a los informantes internos como “Aquel acto de un hombre o una mujer quien, convencido de que el interés público supera los intereses de la organización para la que trabaja, da el toque de alerta (*Blows de whistle*) sobre las actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o peligrosas en que la organización se encuentra involucrada.”<sup>47</sup>

En este mismo orden de ideas, Banisar desde la libertad de expresión enfoca su análisis en los mecanismos y protección que se les brinda a los informantes internos, mientras que en el plano nacional Ernesto Villanueva<sup>48</sup> desde el estudio del Derecho de acceso a la información reconoce que este derecho no es suficiente para los temas de transparencia y combate a la corrupción, del mismo modo, relaciona la importancia del derecho con la figura de los informantes internos, destaca que es necesario que quien alerte sobre el hecho de corrupción tenga acceso a la información necesaria.

Desde la relación de la figura del informante interno con los derechos de acceso a la información y de libertad de expresión, como los estudios de los autores antes mencionados, tendemos a colocar el análisis de la figura del *whistleblower*.

Por otro lado, Stuart Dawson revisa la legislación de protección de denunciantes australianos, la efectividad de las medidas legislativas y analiza la definición amplia del *whistleblower*, sostiene que la divulgación puede ser interna o externa y puede o no ingresar al registro público, también destaca el acceso privilegiado a la información que tiene el *whistleblower*, perspectiva que engloba con lo descrito por Villanueva.<sup>49</sup>

Bajo esta misma tesitura, Bowden a través del método comparativo analiza la legislación y prácticas administrativas en los estados australianos, el autor utiliza el término *whistleblowing* en el que enfatiza sobre las motivaciones de los denunciantes,

---

<sup>47</sup> Banisar, *op. cit.*, p. 202.

<sup>48</sup> . *cf.* Ernesto Villanueva, “Los whistleblowers y el estado de derecho en México”, en Sandoval Ballesteros Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, Siglo XXI Editores, 2009.

<sup>49</sup> *Cfr.* Stuart Dawson, *Whistleblowing: a broad definition and some issues for Australia* (documento de trabajo), Australia, Business Ethics Research Unit, School of Management, Victoria University of Technology, Australia, 2000.

sin importar, si éstas son puro o no, prioriza la necesidad de detener las actividades ilegales o corruptas.<sup>50</sup>

Desde este enfoque (método comparativo) Cheverría y Silvestre centran su investigación en el sistema de denuncias de actos de corrupción en Argentina, México, Perú, Guatemala, Reino Unido y Francia, mientras que en lo relativo a los sistemas de protección, toman las experiencias de Chile, Rumanía e Irlanda del Norte.<sup>51</sup>

Por otra parte, F. Sánchez analiza la protección del whistleblowing en el derecho internacional, así como los sistemas de protección al denunciante en diversas legislaciones como las de Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Sudáfrica y Chile.<sup>52</sup>

Estos enfoques de estudios comparados, tanto de las legislaciones entorno a la figura del *whistleblower* como de su práctica resulta sustancial considerarla para el análisis de los informantes internos en la presente investigación.

No debe pasarse por alto los tres enfoques para la protección a los informantes internos que hace mención Robert G. Vaughn; el enfoque de los derechos laborales, el enfoque del gobierno abierto y el enfoque de los derechos humanos, mismos que son abordados en el presente trabajo.<sup>53</sup>

Mientras que en la esfera nacional la literatura en torno a los informantes internos es limitada, David Arellano, Alejandra Medina y Roberto Rodríguez analizan las posibilidades de implementar una política de informantes internos en México, así mismo analizan el concepto de *whistleblower* y partiendo del mismo, sostienen lo complicado

---

<sup>50</sup> Bowden, Peter, "A comparative analysis of whistleblowers protection" en Australian Association for Professional and Applied Ethics *12th Annual Conference*, Adelaide, Australia, 28-30 September 2005, Australian Association for Professional and Applied Ethics.

<sup>51</sup> Cfr. Cheverría y Silvestre, *op. cit.*

<sup>52</sup> Cfr. Sánchez Lay, *op. cit.*

<sup>53</sup> Cfr. Robert G. Vaughn, "Modelos de leyes de protección y estímulos a los informantes internos (whistleblowers)", en Sandoval Ballesteros Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y Transparencia: Debatando las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, Siglo XXI Editores, 2009.

que resultaría emitir denuncias por parte de los funcionarios públicos, ya que el contexto en el que nos encontramos tendería a catalogarlos como traidores.<sup>54</sup>

Enfocan su investigación hacia la observación de países como: Australia, Chile, Corea, India, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido y Sudáfrica, que han desarrollado mecanismo de regulación y protección de los informantes internos para incentivar las denuncias.

Por su parte, Sandoval, desde el estudio de la corrupción estructural, analiza la figura del informante interno como medida para combatir y prevenir la corrupción<sup>55</sup>, mientras que Villanueva, como ya lo hemos mencionado opta por estudiar la figura desde el enfoque de los derechos humanos, particularmente desde el derecho de acceso a la información.<sup>56</sup>

Como hemos observado, la literatura sobre los informantes internos tiende a estar orientada en tres sentidos principalmente, desde los estudios de caso (empíricos) así como desde los estudios teóricos del término y desde el derecho comparado, para el caso mexicano tales investigaciones tienden a estar orientadas hacia la implementación de incorporar una política de protección a informantes internos.

Por lo tanto, para la presente investigación se consideran como base tales perspectivas, es decir, tomamos como referencia la teoría entorno al término “*whistleblower*”, el derecho comparado (en nuestro caso, más que derecho comparado, el análisis de la política comparada de protección a informantes internos) y los estudios de caso o empíricos (casos de éxito de la figura), así como los enfoques a los que hace mención Vaughn.

---

<sup>54</sup> Cfr. Arellano Gault, *et. al.*, “Instrumentar una política de informantes internos (*whistleblowers*): ¿mecanismo viable en México para atacar la corrupción?”, *Foro Internacional*, México, vol. LII. núm. 1, enero-marzo, 2010, pp. 38-91.

<sup>55</sup> Cfr. Sandoval Irma Eréndira, “Papel de los informantes internos (*whistleblowers*) en el combate a la corrupción”, en Méndez-Silva Ricardo (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México. Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

<sup>56</sup> Cfr. Villanueva, *op. cit.*

Por último, es de vital importancia referirnos a los enfoques propios de la ciencia política sobre los que versará la presente investigación, al respecto Rhodes menciona acerca del institucionalismo como enfoque de estudio de la ciencia política:

El institucionalismo es uno de los pilares principales de la ciencia política que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político.<sup>57</sup>

Por lo anterior, utilizamos el enfoque institucionalista para nuestro estudio, tanto para explicar el fenómeno de la corrupción como para dirigirnos a los estudios acerca del *whistleblower*.

En síntesis, hemos dirigido este apartado a mencionar los principales estudios encontrados en el ámbito internacional y nacional en relación con los dos principales conceptos que son la parte central de la investigación (corrupción e informantes internos) los estudios mencionados son los elementos teóricos que fundamentan la investigación, a la vez, en la parte conceptual se ha definido lo que entenderemos por corrupción y *whistleblower*, para finalizar con los enfoques que guiarán el presente estudio.

---

<sup>57</sup> Rhodes, *op. cit.*, p. 65.

## I. 2 Corrupción: conceptualizaciones y avances teóricos

### I. 2.1 Teoría aplicada a los estudios de corrupción

La corrupción al ser un problema multinacional y complejo exige que el fenómeno sea estudiado desde diferentes perspectivas, razón por la cual, en la actualidad encontramos innumerables estudios aplicados al fenómeno, más aún, desde aquellos temas que han vuelto a cobrar un eco importante en nuestra sociedad, por ejemplo, los derechos humanos, específicamente en lo que, a transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información se refiere.

Para el caso de México, los recientes estudios de corrupción que se han elaborado tienden a estar situados de igual manera en el centro de los derechos humanos, así como desde el ámbito electoral<sup>58</sup>, a partir de los estudios estadísticos de medición del fenómeno<sup>59</sup> o desde colaboraciones multidisciplinarias.

Otras investigaciones se detienen a abordar el fenómeno desde la economía política<sup>60</sup> o en distinguir que la corrupción no es necesariamente un problema de lo público, sino que sus alcances permean también en el sector privado.<sup>61</sup> Dentro de esta misma tesitura, en la literatura hay quienes consideran estudiar la corrupción a partir de una cuestión cultural<sup>62</sup> o a partir de las instituciones.<sup>63</sup>

La razón de todas estas investigaciones, en cualquier caso, es encontrar las causas, alcances y/o consecuencias del fenómeno, esto conlleva a describir y definir la corrupción, pero, sobre todo, a encontrar posibles respuestas para combatirla.

---

<sup>58</sup> Vid. Amparo Casar, María y Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa: financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo, México, 2019.

<sup>59</sup> Cfr. Amparo, *op. cit.*

<sup>60</sup> Cfr. Rose-Ackerman Susan, "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas", en Sandoval Ballesteros Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, Siglo XXI Editores, 2009.

<sup>61</sup> Cfr. Sandoval, Enfoque..., *op. cit.*

<sup>62</sup> Cfr. González Llaca, *op. cit.*

<sup>63</sup> Cfr. Ackerman, *op. cit.*

Con el objetivo de trazar las bases sobre las cuales tienden a sustentarse los estudios de corrupción, Ugalde menciona tres escuelas o enfoques: el funcionalismo, el culturalismo y el institucionalismo.

“El enfoque funcionalista aborda el estudio de las funciones de mantenimiento y adaptación de los sistemas políticos- lo cual implica un análisis tautológico, es decir, se analizan las consecuencias de un fenómeno político a partir de las causas del mismo”<sup>64</sup>, en el enfoque funcionalista se estudia a las instituciones, organizaciones y estructuras estatales y la interacción de la sociedad con ella. De acuerdo con el autor, la escuela funcionalista analiza como las demandas políticas procesadas generan una serie de resultados, el acto de corrupción más común en este enfoque es el soborno, la razón: porque a través de dicho acto se busca agilizar trámites en aquellos sectores donde su proceso es lento.

Por otra parte, “la aproximación culturalista consiste en analizar como los individuos y grupos interiorizan los valores y actitudes sociales y como esos valores afectan su comportamiento individual, y colectivo y el curso de acción estatal<sup>65</sup>”, en el enfoque culturalista se toman en cuenta consideraciones morales y culturales, uno de los aspectos que descarta el culturalismo es el marco legal, la política nacional e internacional, es decir, no observa los diseños institucionales que existen en determinada sociedad.

Por último, el enfoque institucionalista con relación a la corrupción, “propone analizar el papel de las leyes, reglas y procedimientos e investigar si acaso promueven la proliferación de prácticas corruptas. Si ese es el caso, sugiere una revisión y readaptación del sistema legal para sancionar de manera más efectiva a la incidencia de corrupción”<sup>66</sup>, se analiza en este enfoque el diseño institucional y la relación de la sociedad con las instituciones, en dicho enfoque se tiende a abrir canales de participación ciudadana, donde los ciudadanos jueguen un papel activo en el diseño de las políticas de prevención y anticorrupción, por ejemplo, las denuncias ciudadanas.

---

<sup>64</sup> Ugalde, *op. cit.*, P. 6.

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> *Ibidem.* P. 7.

En este mismo sentido, Merino menciona acerca de las concepciones de la corrupción que han tenido lugar en siglo XXI mexicano, concepciones que producen problemas al momento de enfrentar el problema:

Una de ellas es la individualista, que hace énfasis en las cualidades morales de las personas como origen de la corrupción. Según esa visión, las vías para combatir la corrupción solamente pasan por la construcción de una cultura colectiva capaz de rechazar y sancionar moralmente a los individuos corruptos y cambiando a los integrantes de las administraciones públicas para llevar a los puestos a “buenas personas” [...] la visión individualista tiene la enorme desventaja de ignorar las causas institucionales de la corrupción.

La segunda concepción que debe erradicarse es la burocrática. Esta otra forma de entender la corrupción pretende atajar el problema actuando sobre sus efectos administrativos. Es decir, cuando el acto corrupto ya se ha verificado y, por lo tanto, cuando la única consecuencia posible es la de castigar a quien haya cometido una falta, intentando que repare el daño causado al ámbito público. La visión burocrática pretende cambiar las conductas a partir de sus consecuencias administrativas. Es una visión sustentada en los efectos y los hechos consumados, que abandona deliberadamente la definición causal de ese fenómeno.<sup>67</sup>

Las visiones que refiere el autor, individualista y burocrática “producen efectos negativos sobre la definición del problema<sup>68</sup>”, razón por la cual parte del estudio de la corrupción como un sistema de captura de lo estatal, es decir, estudiar a la corrupción desde un enfoque estructural y sistémico, mismo enfoque que es desarrollado por Sandoval.

Por otra parte, Arellano Gault y Hernández Galicia a través del uso del marco de análisis etiológico<sup>69</sup>, así como de una revisión comparativa de las definiciones y planteamientos más generales que han sido debatidos en torno al fenómeno de la corrupción, indican que “entre los principales planteamientos de la corrupción pueden distinguirse tres grupos de acuerdo al modelo que proponen: enfoque individual, enfoque organizacional/relacional y enfoque sistémico.”<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Merino, Opacidad..., *op. cit.*, pp. 19-21.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>69</sup> Los autores indican que la etiología es básica, puesto que el conocimiento de las causas de un problema es el que permite su tratamiento preciso o, en su defecto, estipular la manera de aminorar los efectos perniciosos. Arellano y Hernandez, *op. cit.* p. 34.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 37.

En el primer enfoque, mencionan los autores; “este enfoque de la corrupción como acto individual, proviene de un enfoque reduccionista del fenómeno mismo (sustentado en la *rational choice*)”<sup>71</sup> así mismo, añaden, que “el objetivo está en incrementar lo más posible la asimetría entre el beneficio probable versus el costo para orientar la conducta de los sujetos de acuerdo a los incentivos creados.”<sup>72</sup>

Mientras que para el enfoque organizacional/relacional, mencionan que “uno de los planteamientos básicos de este enfoque es que los actores organizacionales están inmersos en una estructura de interrelaciones que limitan o generan las oportunidades para actuar de manera corrupta”<sup>73</sup>, así mismo, indican que “confrontar un problema de corrupción organizacional/relacional tiene un nivel mayor de dificultad que no se puede atender con las variables tradicionales de control/monitoreo y castigo”<sup>74</sup> a diferencia del enfoque individualista donde las respuestas se orientan a elevar los costos de las sanciones.

Por último, cuando hablan del enfoque sistémico de la corrupción mencionan que “un fenómeno de corrupción sistémica emerge cuando el sistema político y organizacional formal no coexiste con uno informal, sino que, en la práctica, ha sido superado y casi suplantado por éste”<sup>75</sup>, dicho enfoque se relaciona cuando Merino habla de la corrupción como captura estatal, un problema que va más allá de prácticas individuales aisladas, un problema que se encuentra inmerso en una red de relaciones.

Hasta el momento, hemos mencionado tres escuelas o enfoques para estudiar la corrupción (funcionalista, culturalista e institucionalista) así como el estudio de la corrupción como un sistema de captura estatal, es decir, como un enfoque estructural y sistémico, de igual manera, las dos concepciones que refiere Merino (individualista y burocrática) y los enfoques de Arellano y Hernández; individual, organizacional/relacional y sistémico.

---

<sup>71</sup> *Ibid*, p. 38.

<sup>72</sup> *Ib*, P. 40.

<sup>73</sup> *Ib*, p. 44.

<sup>74</sup> *Ib*, p. 47.

<sup>75</sup> *Ib*, p. 48.

Se pueden observar ciertas similitudes entre los distintos enfoques presentados, sin embargo, cada uno de ellos contribuyen para comprender a grandes rasgos el fenómeno de la corrupción, por otra parte, es necesario resaltar que tales enfoques no se agotan en los antes mencionados, también predominan otros como el de derechos humanos, así como las diferentes perspectivas sobre las cuales abordar el estudio, tales como las religiosas, económicas y legales.

## **I. 2.2 Definiciones de corrupción**

La corrupción al ser un problema complejo representa diferentes matices, mismas que conllevan a encontrar discrepancias al momento de definir el término, para algunos puede ser definida únicamente desde lo público, mientras que otros la definen desde ambos sectores, el público y el privado, lo mismo sucede al momento de tipificar el acto de corrupción, no existe uniformidad en el término.

Una de las definiciones más aceptadas por la literatura es la propuesta por Transparencia Internacional, que define a la corrupción como “[...] el abuso de poder encomendado para beneficio privado”<sup>76</sup>, la definición resulta útil al momento de dirigirnos al fenómeno en cualquiera de los sectores, tanto público como privado, en la misma, se aprecian dos elementos; abuso de poder y beneficio privado.

Esta definición permite distinguir, que quién comete el acto de corrupción se encuentra en una posición de poder que le permite realizar tal acción, mientras que el interés personal de la acción se denota en el beneficio privado de quien comete el acto.

Por otra parte, González Llaca elabora una definición de corrupción donde se aprecian ambos sectores, empero, a diferencia de la propuesta por transparencia internacional, el fenómeno no es necesariamente a causa de un acto, a saber, corrupción es; “La acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a

---

<sup>76</sup> Transparencia Internacional, *¿qué es la corrupción?*, en <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> Fecha de consulta: 04 de junio de 2020.

cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora”<sup>77</sup>

En su definición deja por sentado que la corrupción puede darse a través de un acto o una omisión, al igual que Transparencia Internacional, resalta la posición de poder y el abuso de éste para favorecer intereses particulares.

A diferencia de las definiciones anteriormente citadas, Huntington refiere que la corrupción es “una desviación de la conducta de los funcionarios públicos que se aparta de las normas legales para ponerse al servicio de intereses particulares”<sup>78</sup> en su definición, únicamente se habla de corrupción en el sector público, así mismo, agrega que el hecho se debe a una desviación en la conducta, sin mencionar la posición de poder en la que pueda encontrarse el funcionario, sin embargo, coincide en que se satisface a interés particulares.

Morris se dirige a esclarecer la inclusión de beneficio personal o interés particular en las definiciones de corrupción, menciona que en una definición de corrupción representa dos principales problemas: “Primero, suele afirmarse que todos los actos son una función del beneficio personal; en la teoría formal esto se denomina racionalidad [...] En otras palabras, un acto no corrupto está tan dictado por el interés personal como un acto corrupto. Como el interés personal es un supuesto y una constante del comportamiento humano, no es necesario incluirlo en una definición.”<sup>79</sup>

Su argumento versa en que los actos corruptos no siempre son para satisfacer intereses particulares, al contrario, el acto corrupto puede ser dirigido para satisfacer a terceros.

La definición de corrupción por la que opta D. Morris es la corrupción política, aquella que “se refiere solo a actos políticos [...] actos que implican a individuos que actúan en nombre del Estado”<sup>80</sup>, cuando habla de los componentes que integran al

---

<sup>77</sup> González Llaca, *op. cit.*, p. 53.

<sup>78</sup> Huntington, P. Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, España, 1996, p. 63.

<sup>79</sup> Morris, *op. cit.*, p. 20.

<sup>80</sup> *Idem*.

Estado (idea legitimadora, aparato organizacional y aparato personal) señala que los actos corruptos se producen en el aparato personal, que es donde trabajan los individuos en las diversas áreas de la organización.

Desde otro punto de vista, Sandoval al reconocer que la corrupción es un problema social, estructural, institucional y político que exige soluciones igualmente estructurales, plantea su definición de *corrupción estructural* como “una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía.”<sup>81</sup> De acuerdo con Sandoval, la corrupción estructural vista como una forma *específica de dominación social* se debe a que la propia definición incluye conductas ilícitas y delincuenciales, así como otras prácticas relacionadas con el fenómeno que son de cuestionable moralidad, pero apegadas a derecho.

Su constructo conceptual lo desarrolla a partir de la “formalización metafórica de Robert Klitgaard (1988), quien esquematiza la corrupción como el *monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad menos rendición de cuentas* ( $C = MDP + D - RDC$ )”<sup>82</sup>, para Sandoval, el problema de tal formulación es que se identifica el origen del fenómeno únicamente en lo gubernamental, dejando de lado al sector privado.

Por su parte, argumenta que incluye en su formulación de la corrupción estructural, tanto al sector público como al privado, de esta manera, corrupción es “abuso de poder más impunidad menos participación ciudadana ( $C = AP + I - PC$ ).”<sup>83</sup> Por otro lado, en el estudio efectuado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH) se realizan las siguientes preguntas: “¿Qué tipo de corrupción es la que queremos combatir? ¿La cooptación estatal, las redes informales de intercambio, las negociaciones incompatibles y la puerta giratoria, los sobornos o las extorsiones?”<sup>84</sup>, en el mismo estudio se señala que también hay niveles de corrupción, como aquellas

---

<sup>81</sup> Sandoval, Enfoque..., *op. cit.*, p. 123.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 124.

<sup>83</sup> *Ibid*, p. 125.

<sup>84</sup> Vázquez *et al*, *op. cit.*, p. 55.

descritas por el Banco Mundial; la corrupción administrativa y la captura estatal, de esta manera entendemos como captura estatal y como corrupción administrativa.

“La captura estatal supone acciones de individuos, grupos o empresas tanto en el ámbito público como privado que tratan de influir en el contenido de las leyes, regulaciones y otras políticas públicas en beneficio propio a través de la provisión de réditos privados ilícitos y no transparentes a los servidores públicos.”<sup>85</sup>

Mientras que “la administrativa supone la distorsión en la aplicación de las leyes previamente existentes para otorgar ventajas a los actores públicos o privados a través de la provisión de réditos privados ilícitos o no transparentes a los servidores públicos.”<sup>86</sup>

Estas clasificaciones son importantes mencionarlas porque permiten distinguir específicamente el tipo de corrupción que se quiere tratar, cada definición de corrupción nos orienta a comprender el fenómeno, algunas de ellas de manera muy general, otras desde los agentes privados o públicos, así como poder observarla desde una cuestión al cumplimiento de las normas legales o simplemente como el abuso de poder, independientemente si está cometiendo un acto ilegal o cuestionado por su inmoralidad, es por eso la necesidad de reflexionar al momento de definir la corrupción con el objetivo de no limitar su concepción y por supuesto que las clasificaciones mencionadas coadyuvan con tal propósito.

Por último, Merino desde el enfoque de la corrupción estructural menciona: “Es importante poner atención en la naturaleza de la corrupción como consecuencia de los mecanismos de captura, que se manifiestan a su vez en tres aspectos fundamentales del ejercicio de gobierno: 1) el acceso a los puestos públicos, 2) la toma de decisiones y 3) el uso de los recursos públicos, tanto por su ingreso como por su destino.”<sup>87</sup>

Tal concepción coloca al fenómeno en tres puntos, así como reconoce que es un problema estructural y sistémico que no debe agotarse en la simple visión individualista y burocrática de la corrupción, por lo tanto, los esfuerzos para combatirla requieren de

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>86</sup> *Apud. Vázquez et al., op. cit.*, p. 55.

<sup>87</sup> Merino, *Opacidad...*, *op. cit.*, pp. 18-19.

esfuerzos multidisciplinarios y coordinados de instituciones encargadas de garantizar el acceso a la información pública, así de aquellas que fiscalizan y auditan, entre otras.

Las definiciones presentadas pueden compartir ciertas relaciones, mientras que otras se complementan o incluso pueden llegar tener un contenido totalmente diferente, sin embargo, todas comparten un aspecto en común que es entender sus causas, consecuencias y encontrar posibles respuestas para combatir el problema.

### **I. 2.3 Tipificación de la corrupción**

Cuando se habla de corrupción otro aspecto importante es identificar que conductas son tipificadas como corruptas, al respecto existe cierta discrepancia en este punto, sin embargo, desde la perspectiva legal es más sencillo ubicar aquellos actos considerados como tales, empero, es necesario reconocer que el problema de esta perspectiva es que cada país tiene su propio sistema jurídico, motivo que conlleva a que los actos reconocidos en un Estado no estén considerados en el marco legal de otro.

Bajo esta premisa, la relevancia que tuvo la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) es que es el instrumento jurídico internacional más importante en su tipo, donde se reconoce a la corrupción como un problema tanto del sector público como del privado, otro aspecto relevante, es que en ella se introduce un conjunto de normas y reglamentos que pueden ser aplicados por todos los países firmantes siempre y cuando opten por incorporar en sus ordenamientos jurídicos internos tales mecanismos, de esta manera en la CNUCC se encuentran tipificadas las formas de corrupción más frecuentes en los sectores público y privado.

A continuación, una lista de las formas de corrupción tipificadas por la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción:

- a) Soborno de funcionarios públicos nacionales (artículo 15)
- b) Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (artículo 16)

- c) Malversación o peculado, apreciación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (artículo 17)
- d) Tráfico de influencias (artículo 18)
- e) Abuso de funciones (artículo 19)
- f) Enriquecimiento ilícito (artículo 20)
- g) Soborno en el sector privado (artículo 21)
- h) Malversación o peculado de bienes en el sector privado (artículo 22)
- i) Bloqueo del producto del delito (artículo 23)
- j) Encubrimiento (artículo 24), y
- k) Obstrucción de la justicia (artículo 25)<sup>88</sup>

Con la incorporación de diferentes formas de corrupción tipificadas por la CNUCC se logró obtener una pauta que sirviera como referente a las distintas naciones, preservando siempre la soberanía en cada una de ellas, es decir, cada país firmante decide que mecanismo incorporar en su régimen jurídico.

Al respecto, es fundamental mencionar que se pueden encontrar más instrumentos a nivel internacional de combate a la corrupción, empero, por el nivel que implica y el sector que representa la CNUCC es la base por la que tienden a partir las medidas de combate y prevención del fenómeno.

## **I. 2.4 Causas y consecuencias de la corrupción**

Como se ha referido anteriormente, la corrupción es un tema complejo y como tal, estudiarla es motivo de un arduo trabajo, lo mismo ocurre al momento de describir cuales son las causas y consecuencias del fenómeno, sin embargo, para tener una claridad sobre el tema, mencionaremos algunas de ellas.

---

<sup>88</sup> Elaborado con base en información de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Primero, para abordar sus causas, es necesario recurrir alguna de sus definiciones, con el objetivo de atender cada uno sus elementos, para ello, recurrimos a la definición de Huntington, quien la describe como “una desviación de la conducta de los funcionarios públicos que se aparta de las normas legales para ponerse al servicio de intereses particulares.”<sup>89</sup>

En la definición planteada encontramos los siguientes elementos: a) desviación de la conducta, b) funcionarios públicos, c) normas legales, d) intereses particulares. Es sustancial indicar que las causas de la corrupción pueden ubicarse en ámbitos económicos, políticos o sociales, sin embargo, en el presente texto lo analizaremos de manera conjunta.

El primer elemento de la definición, “desviación de la conducta” tiende a estar ubicada en cuestiones de moralidad, esto involucra tomar en el análisis al segundo elemento que es el “funcionario público”, término que utiliza Huntington, empero, hay definiciones que no mencionan dicho término (funcionario público) como la de Transparencia Internacional, cuando así sucede, el elemento se puede referir a un individuo o trabajador del sector privado, pero en lugar de abusar del poder público en el primer caso, se abusa en el sector privado, que no deja de ser menos grave que el primero.

Entonces, desviación de la conducta, ya sea del funcionario público o agente del sector privado, se debe a ciertas causas, que en muchos casos están ligadas a cuestiones sociales, menciona Morris sobre la corrupción en la teoría de la modernización “que una transición de los valores e instituciones tradicionales a los modernos señala el proceso de desarrollo, trata a la corrupción como la expresión de este conflicto entre los valores tradicionales, que condonan la corrupción, y los más modernos, que la condenan”<sup>90</sup>

Entonces la causa se debe a que ciertos valores tradicionales han sido aceptados y en vez de condenar la corrupción, hoy en día la condonan, en este caso, estudiar la

---

<sup>89</sup> Huntington, *op. cit.*, p. 63.

<sup>90</sup> Morris, *op. cit.*, p. 29.

corrupción a partir del enfoque culturalista será lo más apropiado debido al contexto y situación.

Desde esta perspectiva, la definición de corrupción se asocia con una norma social “reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal existente”<sup>91</sup>, es decir, la conducta o el acto que debe ser condenado y sancionado es aceptado por su recurrencia (que se desarrolla de manera habitual) hasta convertirlo en una norma social, un ejemplo de ello son los actos que se encuentran en la corrupción de menor escala como el soborno a funcionarios públicos para agilizar un trámite.

El tercer elemento, “normas legales”, es muy estudiada por la literatura ya que una de las causas que engendra la corrupción es precisamente la falta de tipificación del fenómeno o las lagunas jurídicas que puedan llegar a existir en determinadas normas jurídicas, Amparo menciona que el primer problema para definir e identificar la corrupción “[...] es porque la corrupción engloba siempre numerosas conductas siempre enunciadas, pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley.”<sup>92</sup>

Razón por la cual en los países donde el sistema judicial y legislativo está bien definido y se habla de un Estado de Derecho consolidado, el acto corrupto es tipificado y los canales para su investigación son claros; se llega a condenar, ya sea por la vía penal, administrativa o civil, situación contraría en países con un sistema judicial y legislativo en aras de consolidarse.

El último elemento, “intereses particulares” que está relacionado con quien se beneficia de cometer el hecho de corrupción, en algún caso, no necesariamente es quien comete el acto, porque pueden resultar beneficiadas terceras personas que no fueron partícipes de la acción corrupta.

Se debe agregar que otra de las causas de la corrupción a parte de un sistema judicial y legislativo débiles, es que las instituciones encargadas de supervisar, auditar y fiscalizar muchas veces no son independientes o autónomas, algunas dependen del

---

<sup>91</sup>SESNA, *op cit.*, p. 55.

<sup>92</sup> Amparo, *op. cit.*, p. 11.

poder ejecutivo, por ello, en la CNUCC se habla de crear organismos independientes y autónomos con capacidades para la investigación.<sup>93</sup>

Por último, aunado a todo lo anterior es la falta de división de poderes de un país el que puede ser causante de corrupción, es por eso por lo que no es aislado el hecho de que, si un Estado de Derecho es débil, no estarán claramente definidos los pesos y contrapesos de los poderes, no habrá suficientes órganos con capacidades, técnicas, jurídicas y presupuestarias para investigar y sancionar el fenómeno.

Dentro de las consecuencias de la corrupción se encuentran las económicas, sociales y políticas, uno de los aspectos más destacados y relevantes al fenómeno, es la consecuencia que tiene la corrupción en el ejercicio eficaz de los derechos fundamentales, González Duarte menciona que “cuando los recursos son desviados o mal utilizados a causa de un acto de corrupción, se afecta el derecho fundamental para cual está originalmente destinado el recurso.”<sup>94</sup>

Agregamos un ejemplo, cuando un gobierno destina cierta cantidad de dinero público para atender un problema de salud en determinada región, es porque se necesita atender el derecho humano a los servicios de salud y a la vida principalmente, pero si cierta parte del dinero es desviado para otros fines, se está afectando en este ejemplo dos derechos fundamentales, el derecho a la salud y concatenado a este, el derecho a la vida, aunque es un ejemplo hipotético, no deja de ser ajeno a la realidad.

Otra de las consecuencias políticas de la corrupción es la desconfianza en las instituciones, en el gobierno y el desgaste de la democracia en general, porque en ocasiones los órganos encargados de ejercer justicia están coludidos por hechos corruptos, a esto se suma los casos de representantes populares inmersos en hechos de corrupción.

---

<sup>93</sup> Se refiere al artículo 6 de la CNUCC.

<sup>94</sup> González Duarte, Marcela, “La corrupción en el México de hoy; su impacto en el ejercicio eficaz de los derechos fundamentales y el garantismo como vía para su combate”, en Pitalúa Torres Víctor David (coord.), *Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2016, p. 60.

Sobre el nivel de confianza en las instituciones existen indicadores de medición como el Latinobarómetro, mismo que en el informe 2018 menciona que a nivel continente la confianza en la iglesia es de 63 %, mientras que la confianza en las instituciones de la democracia como el poder judicial es de 24 %, cifra mucho menor a la percibida por las instituciones religiosas, por otro lado, la confianza en el parlamento, el promedio es de 21 % y en los partidos políticos del 13%, estos datos reflejan el problema que persiste en la región.<sup>95</sup>

A manera de síntesis y con el objetivo de englobar lo económico, lo político y lo social, Rose Ackerman refiere que “la corrupción es más síntoma que resultado. Este síntoma de que las relaciones Estado-sociedad se orientan hacia el debilitamiento de la justicia y la legitimidad social del Estado, y generan despilfarros y malversaciones del gasto público.”<sup>96</sup>

Por todo lo anterior, las causas y consecuencias de la corrupción es necesarias ubicarlas para entender la problemática que se está estudiando, independientemente del ámbito en que se tome, ya sea político, económico o social, sus consecuencias implican un retroceso para que los Estados, y sus ciudadanos, puedan seguir desarrollándose.

### **I. 3 El fenómeno de la corrupción en México (contexto de la corrupción)**

Para entender el contexto de la corrupción en México es necesario observar los diferentes indicadores de medición del fenómeno como el Índice de Percepción de la Corrupción, el barómetro Global de la Corrupción, ambos de Transparencia Internacional y el Índice de Estado de Derecho del Proyecto de Justicia Mundial (WJP por sus siglas en ingles), entre otros. Todos estos indicadores ayudan a comprender la dimensión del fenómeno y el nivel de atención que se le debe brindar.

---

<sup>95</sup> Cfr. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, Santiago, Chile, 2018.

<sup>96</sup> Rose-Ackerman, *op. cit.*, p. 25.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional que emplea una escala de cero a 100, en el cual cero equivale a muy corrupto y 100 demuestra la ausencia de corrupción, en la medición de 2019, México obtuvo la posición 130 de 180 países y una calificación de 29 que ubica al país como uno de los más corruptos.<sup>97</sup>

En el mismo informe se destaca que la puntuación promedio a nivel global fue de 43, esto quiere decir que la calificación obtenida por el país está muy por debajo del promedio, mientras que a nivel continente el promedio regional se sigue manteniendo por cuarto año consecutivo en 43; los tres primeros lugares en la región los ocupan Canadá, Uruguay y Estados Unidos, respectivamente, el lugar que ocupa México en la región es de los últimos, solo por detrás de países como Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela, que en los últimos años han mantenido problemas políticos y sociales relevantes en la región.<sup>98</sup>

A pesar de que en la medición de este año México ha logrado mejorar un punto respecto al 2018, el puntaje sigue siendo muy inferior al promedio regional, en el apartado destinado a América se indica que desde el año 2012, el país ha tenido un declive significativo, dado que en aquel año el puntaje fue de 34, es decir, desde el 2012 a la fecha se ha disminuido 5 puntos.<sup>99</sup>

En el Barómetro Global de la Corrupción 2017 llevado a cabo por Transparencia Internacional, el 61% de los ciudadanos mexicanos no aprecian los esfuerzos que realiza el gobierno para combatir la corrupción, mientras que un 49% manifestó el apoyo a las denuncias de hechos de corrupción, sin embargo, al comparar estas cifra con las obtenidas por los otros países como Costa Rica, Brasil, Guatemala y Uruguay, los resultados arrojan que más del 72 % aceptan tales prácticas, bajo este contexto, el hecho de que la mitad de la población acepte socialmente la denuncia de hechos de corrupción

---

<sup>97</sup> Cfr. Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2019*. En <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2019-americas> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

<sup>98</sup> Cfr. *ídem*.

<sup>99</sup> Cfr. *Ibidem*.

puede significar un retroceso, mismo que está relacionado con la cultura de la legalidad del país.<sup>100</sup>

Por otra parte, las experiencias de corrupción para el caso mexicano demuestran que en 2015-2016 el índice de soborno alcanzó un 51%, de los más altos en Latinoamérica y el Caribe; mientras que en la edición 2019 del Barómetro Global de la Corrupción esta cifra muestra que una de cada tres personas (34%) tuvo que pagar un soborno en México para acceder a un trámite o servicio público, es decir, del 2017 al 2019, los números han disminuido.<sup>101</sup>

En la misma edición de 2019, los resultados para México marcan que un 36% piensa que al gobierno le está yendo mal en la lucha contra la corrupción, en comparación con el 61% que opina lo contrario; por otro lado, acerca de la integridad política, especialmente alrededor de las elecciones, en el país a una de cada dos personas se le ofreció un soborno por votar y uno de cada cuatro era amenazado con represalias, el porcentaje de personas que ofrecieron sobornos a cambio de votos en el país fue del 50%, en comparación con países como Chile con un 19% o Costa Rica con el 17%.<sup>102</sup>

Por último, en el país existe un ánimo de combatir el fenómeno, el porcentaje de personas que están de acuerdo en que los ciudadanos pueden hacer la diferencia en la lucha contra la corrupción alcanzó un 79%.<sup>103</sup>

El siguiente esquema muestra los datos referentes a la corrupción por institución de 2017 y 2019:

---

<sup>100</sup> Cfr. Pring, Coralie, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe: Barómetro Global de la Corrupción 2017*, Transparency International, Berlín, 2017.

<sup>101</sup> Cfr. *idem.* y cfr. Pring, Coralie y Vrushi, Jon, *GLOBAL CORRUPTION BAROMETER LATIN AMERICA & THE CARIBBEAN 2019: CITIZENS' VIEWS AND EXPERIENCES OF CORRUPTION*, Transparency International, Berlín, 2019.

<sup>102</sup> Pring y Vrushi, *op. cit.*, pp.25-46.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 28.

**Tabla 1.**

*Porcentaje de personas que piensa que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas<sup>104</sup>*

<b>Porcentaje de personas que piensa que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas</b>		
<b>Institución</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>
Presidente	51%	63%
Miembros del Congreso (parlamento)	56%	65%
Oficiales del gobierno (funcionarios)	57%	58%
Funcionarios de gobiernos locales	64%	63%
Policías	63%	69%
Jueces y Magistrados	50%	58%
Líderes religiosos	41%	44%

Los altos números los concentran los policías, seguidos por los miembros del congreso y los funcionarios locales, la percepción del Presidente respecto al 2017 aumentó 12 puntos, la única que muestra una pequeña disminución son los funcionarios de gobiernos locales.

Respecto a resultados de años anteriores del Índice de Percepción de la Corrupción, Amparo, menciona:

Mientras que la mayoría de los países latinoamericanos subieron lugares en el ranking al ser percibidos como menos corruptos, México no solo retrocedió, sino que cayó drásticamente al pasar del lugar 72 al 95 en 7 años. Es posible que una mayor exposición pública de los actos de corrupción conduzca a un aumento en la percepción, aunque los delitos se mantengan constantes, pero las cifras revelan que los esfuerzos anticorrupción en México en definitiva no han funcionado.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Cfr. *Ibid.*

<sup>105</sup> Amparo, *op. cit.*, p. 17.

Los datos mencionados indican que los esfuerzos por combatir la corrupción en el país no han sido suficientes, así mismo, hacen un llamado para que se enfrente el problema de manera integral, es decir, involucrando a todos los sectores, ya que la corrupción al ser un problema multinacional, requiere de medidas multidisciplinarias para enfrentarla, razón por la cual, los esfuerzos del gobierno deben encaminarse en democratizar la elaboración de programas que se orienten a combatir la corrupción.

Por otro lado, la organización internacional *The World Justice Project* (JWP) menciona que “un Estado de Derecho efectivo reduce la corrupción, protege a las personas de hechos injustos, y combate la pobreza. El Estado de Derecho es el sustento de comunidades de igualdad, oportunidades, y paz, y funge como la base del desarrollo, de gobiernos transparentes que rinden cuentas, y del respeto a los derechos fundamentales.”<sup>106</sup>

El Proyecto de Justicia Mundial WJP elabora el Índice de Estado de Derecho que evalúa el desempeño de los países en ocho factores; límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil, y justicia penal.

En la edición 2019 del Índice de Estado de Derecho, en el ranking global, México ocupa la posición 99 de 126 países, mientras que a nivel regional se posiciona en el lugar 26 de 30 países, el país mantuvo su calificación de 0.45 respecto al año 2017, tales resultados, sobre todo a nivel regional son muy bajos, cabe destacar que la escala que toma la organización es de 1 a 0, donde 1 representa la mejor calificación que se puede obtener y 0 representa la menor.<sup>107</sup>

Por otra parte, en el factor 2 “ausencia de corrupción” el país obtiene a nivel global el lugar 117 de 126 países y a nivel regional el lugar 29 de 30 países con una puntuación de 0.29; en justicia penal (factor 8) México obtuvo la posición 115 de 126 países, a nivel región 25 de 30 países y un puntaje de 0.29, el mismo que para el factor 2. Si comparamos los resultados obtenidos por México a nivel general que fue de 0.45 puntos, con el resultado obtenido en temas específicos como los antes mencionados (ausencia

---

<sup>106</sup> World Justice Project (WJP), *Índice de Estado de Derecho 2019*, Washington, D.C., 2019, p. 7.

<sup>107</sup> Cfr. *Ibidem*.

de corrupción y la justicia penal) los resultados son muy inferiores, es decir, estos dos últimos datos reflejan la densidad del problema.<sup>108</sup>

De manera más específica, la ausencia de corrupción en el Poder Ejecutivo obtuvo una calificación de 0.32, por otro lado, tanto en el Poder Judicial como en la policía y en el ejército el puntaje fue de 0.34, mientras que el Poder Legislativo obtuvo 0.17 puntos, por su parte, en el factor 8 (justicia penal) la ausencia de corrupción se colocó en 0.36 puntos, tales datos muestran niveles muy bajos, resultado de que la percepción y los trabajos de combate y prevención del fenómeno de la corrupción no han sido del todo efectivos.<sup>109</sup>

Por otra parte, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019 del INEGI, sobre la percepción de corrupción respecto de autoridades, 76.6% de la población de 18 años y más considera que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de los Jueces con 68.4% . Los niveles bajos de percepción los ocupa la Policía Federal, el Ejército y la Marina con 55.2%, 23.6% y 18.1%, respectivamente.<sup>110</sup>

Mientras que en su edición de 2018 (ENVIPE), en la percepción del desempeño, en cuanto al conocimiento de la sociedad respecto de acciones realizadas para mejorar la seguridad pública local (nacional), el combate a la corrupción obtiene el 9.6%, una cifra muy baja en comparación con la obtenida en 2017 que fue de 13.4, sin embargo, ambas permanecen en niveles inferiores.<sup>111</sup>

Por otra parte, en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, la Tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción en 2017 fue 14,635 por cada 100,000

---

<sup>108</sup> Cfr. *Ibid.*

<sup>109</sup> Cfr. *Ib.*

<sup>110</sup> Cfr. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2019, en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf) Fecha de consulta: 94 de mayo de 2020, p. 4.

<sup>111</sup> Cfr. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2018 en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf) Fecha de consulta: 02 mayo de 2020, p. 46.

habitantes, mientras que para el 2019 ascendió a 15,732. Por otro lado, en corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público, el trámite con mayor experiencias de corrupción durante 2019 fue el contacto con autoridades de seguridad pública con 59.2% seguido por los trámites realizados con la propiedad con 25%, si se comparan los resultados del 2017 ambos tuvieron una disminución, al pasar de 59.5% a 59.2% y de 30.7 a 25%, respectivamente, para el primer caso (contacto con autoridades de seguridad pública) el descenso es significativo, mientras que para el segundo, se aprecia el margen de diferencia.<sup>112</sup>

Los datos que muestra el INEGI a través de sus encuestas son alarmantes, por ejemplo, se indica en el ENCIG 2019 que a nivel nacional el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 12,770 millones de pesos, lo que equivale a 3,822 pesos promedio por persona afectada durante 2019, mientras que en 2017 a nivel nacional, los costos de incurrir en actos de corrupción se estiman en 7,218 millones de pesos, lo que equivale a 2,273 pesos promedio por persona.<sup>113</sup>

Otro dato importante nos otorga el estudio denominado “Arquitectura del Ramo 23” de la organización México Evalúa, donde analizan el uso de las transferencias de recursos públicos hacia figuras discrecionales de gasto como son los programas de subsidios del Ramo 23, en dicho estudio se indica lo siguiente:

En México los ejecutores del gasto público, principalmente el poder ejecutivo, gozan de una amplia discrecionalidad para gastar. En el periodo 2013-2017, es decir, en los años [de la administración de Enrique Peña Nieto], el gasto ejercido y acumulado del Gobierno federal superó el presupuesto que se le aprobó para esos cinco años en 1.46 billones de pesos. Esto significa que, en promedio, en cada uno de esos años se gastaron alrededor de 293 mil millones de pesos más de lo aprobado.

---

<sup>112</sup> Cfr. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2019, en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf) Fecha de consulta: 04 de mayo de 2020, pp. 127-132.

<sup>113</sup> Cfr. *ibídem*, p. 141 y cfr. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2017, en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf) Fecha de consulta: 12 de mayo de 2020, p. 138.

Esta situación se agrava cada administración; hace dos periodos este promedio de sobregasto era de 151 mil millones de pesos.<sup>114</sup>

Se analiza en el estudio el sustento normativo y su falta de armonización para establecer como debe ejecutarse las provisiones de dicho ramo, así mismo se reitera a lo largo del documento sobre la discrecionalidad que existe en torno a este ramo que permite el gasto, como son los programas de subsidios.

Por otra parte, resulta importante mencionar que diferentes casos de corrupción han sacudido a la arena pública del país, por ejemplo, el de la llamada “Casa Blanca” de Enrique Peña Nieto que dejó una huella para su administración, tal caso fue una investigación especial desarrollada por el portal de noticias Aristegui Noticias<sup>115</sup>, donde se evidenció que la casa fue construida por una de las empresas que ganó la licitación del tren México-Querétaro y que antes levantó obras en el Estado de México, cuando Peña Nieto fue gobernador de aquella entidad.<sup>116</sup>

Otro de los casos de corrupción que no solo tuvo efecto a nivel nacional, sino que se constituyó como una red de corrupción a nivel internacional fue el de Odebrecht, que inició en el año 2014 cuando en Brasil se comenzó a investigar a empresas que podrían estar involucradas en casos de corrupción y posteriormente en 2016 con una investigación del Departamento de Justicia de Estados Unidos, así como otros países involucrados.

La constructora brasileña había realizado sobornos a presidentes, expresidentes y funcionarios del gobierno de 12 países; Angola, Argentina, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, la prensa internacional en aquel tiempo informaba sobre sobre inicio de investigaciones en diferentes países como Perú, Panamá, Colombia, Argentina, Ecuador, entre otros.

---

<sup>114</sup> Campos, Mariana *et al.*, *Arquitectura DEL RAMO 23*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C., México, 2019, p. 7.

<sup>115</sup> Vid. Cabrera, Rafael *et al.*, “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)”, en *Aristegui NOTICIAS*, México, 9 de noviembre de 2014. Disponible en <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

<sup>116</sup> EL escándalo deriva cuando Enrique Peña Nieto inicio campaña por la presidencia, en su campaña Presidencial presentó su declaración patrimonial en la cual no figuraba la llamada Casa Blanca.

Sin embargo, en México, después de seis años de haberse emitido las noticias en el ámbito internacional entorno al escándalo de corrupción conocido como el caso Odebrecht, no se había actuado en contra de ningún funcionario involucrado, empero, con la nueva administración en turno, se iniciaron investigaciones de responsabilidad administrativa en contra de dos altos funcionarios de Petróleos Mexicanos (Pemex), mismas que culminaron en la inhabilitación por diez años al Director General de Pemex Emilio Lozoya y por quince años al titular de Pemex Fertilizante.<sup>117</sup>

Por otra parte, en julio de 2019 la Fiscalía General de la República logró obtener órdenes de aprehensión contra Emilio Lozoya. Con lo anterior, se puede observar que en el ejemplo del caso Odebrecht, el Estado mexicano tardó para lograr imponer sanciones a los actores que participaron en la red de sobornos con la constructora brasileña, mientras otros países de la región tomaban acciones inmediatamente, en México, tuvieron que pasar cinco años.

En síntesis, los datos de los diferentes indicadores internacionales, así como de las encuestas realizadas por el INEGI demuestran que el fenómeno de la corrupción es un problema presente en nuestro país, razón por la cual se tiene que trabajar arduamente e implementar mecanismos que contribuyan a combatir y prevenir el fenómeno, por lo que resulta imprescindible colocar el foco de atención en mecanismos que desde instituciones internacionales se recomiendan implementar, como el de los informantes internos que no solo combaten el fenómeno de la corrupción, sino que también pueden prevenirlo.

---

<sup>117</sup> Cabe destacar que en el comunicado emitido por la Secretaría de la Función Pública el 22 de mayo de 2019 no se mencionaron nombres, sin embargo, periódicos de circulación nacional informaron que se trataba de los funcionarios citados, *Vid.* Animal Político, Inhabilitan al exdirector de Pemex, Emilio Lozoya y a otro alto mando de la petrolera, *en Animal Político*, México, 22 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2019/05/inhabilitan-altos-mandos-pemex-lozoya/>

### I. 3.1 Corrupción y Derechos Humanos

“Debido a que la corrupción es la antítesis del imperio de la ley y dado que este es, además una condición necesaria para el respeto de los derechos humanos la corrupción constituye entonces -en un sentido muy general- la negación de la idea de los derechos humanos”.<sup>118</sup>

La corrupción puede llegar a tener consecuencias drásticas si no se enfrenta de manera oportuna, uno de los temas más analizados entorno a la corrupción es en relación con el impacto que tiene en los Derechos Humanos.

Los derechos humanos se definen como: “[...] El conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.”<sup>119</sup>

En la constitución mexicana el artículo primero constitucional dicta lo siguiente: Artículo 1o. (CPEUM) “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”<sup>120</sup>

Los derechos a que hace alusión son los que se contemplan en la carta magna y en los tratados internacionales que en la materia el Estado mexicano haya firmado, las políticas públicas, acciones de gobierno, planes, programas, iniciativas y leyes deben

---

<sup>118</sup> Cfr. Peters Anne, “Corrupción y derechos humanos” en Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi (eds), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Queretaro, Queretaro, 2018.

<sup>119</sup> Comisión Nacional de los Derechos humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, en <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos> Fecha de consulta: 15 de julio de 2020.

<sup>120</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 8 de mayo de 2020, p. 1.

estar orientadas con el objetivo de promover, respetar y garantizar tales derechos, bajo esta premisa, cuando las acciones del gobierno no se enfocan en combatir la corrupción, ésta, en lo sucesivo limita y transgrede directamente algunos de ellos.

Por otra parte, en el estudio “Los derechos humanos y la corrupción en México; Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014” de la CNDH, se menciona que hay varias formas en que la corrupción puede desembocar violaciones a los derechos humanos, a saber;

La primera relación entre la corrupción y la violación a los derechos humanos es la solicitud de sobornos como condición el acceso a los derechos, ya sea el acceso a la justicia o, en general, a los servicios públicos. La segunda relación es el pago de sobornos para realizar acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias a los derechos. La tercera forma en que la corrupción genera violaciones a los derechos humanos se da cuando los actos de corrupción tienen como consecuencia la disminución de los recursos públicos y, por ende, se tendrán menos bienes y peores servicios que abiertamente transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos; así como las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. Finalmente, la cuarta relación entre corrupción y la violación a derechos humanos sucede cuando estamos frente a la captura estatal.<sup>121</sup>

En el estudio se relacionó a la corrupción y los derechos humanos, estos últimos se analizaron a través de cuatro indicadores; indicadores generales de derechos humanos, indicadores de derechos civiles, indicadores de derechos políticos, y por último, los indicadores de derechos económicos y sociales, mientras que para el análisis de la corrupción se utilizaron indicadores de percepción del ENVIPE (2011-2015) e indicadores objetivos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y de la Secretaría de la Función Pública.<sup>122</sup>

Derivado del análisis implementado en el estudio, se formularon recomendaciones, donde no pasó por alto el tema de los informantes internos y la importancia que tienen para combatir y prevenir el fenómeno, pero sobre todo se hizo hincapié en que si la figura no está regulada y no se protege a los *whistleblowers* se vulneran sus derechos

---

<sup>121</sup> Vázquez *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>122</sup> *Cfr. Ibídem.*

humanos, así quedó integrado en la recomendación 05. “Posibles relaciones entre corrupción y DH que vale la pena desarrollar”, a saber:

En este informe nos concentraremos en la relación entre los actos de corrupción y las violaciones a derechos humanos. Sin embargo, algunos elementos de una estrategia anticorrupción se pueden ver fortalecidos por el análisis de las relaciones entre corrupción y derechos humanos. Por ejemplo: “Mecanismos de protección de testigos (*whistleblower*), cuyas vidas suelen peligrar en especial cuando se trata de denuncias de corrupción política o estructural [se cita a Banisar, 2009 y Vaughn, 2009]”<sup>123</sup>

Bajo esta misma tesis, Morales realiza una relación entre la pobreza y los derechos humanos, ya que la corrupción implica una diferencia de trato arbitraria, al colocar en una situación de ventaja a la persona que brinde los recursos económicos o incentivos para acceder a determinados bienes y servicios, los cuales pueden estar vinculados al contenido de los derechos sociales y culturales<sup>124</sup>, por ejemplo; la situación de ventaja se da cuando las personas que tienen la capacidad económica de poder otorgar estímulos a los funcionarios públicos a cambio de agilizar algún trámite logran su cometido, a diferencia de los grupos vulnerables que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, desde esta perspectiva, el problema de la corrupción se torna aún más complejo.

Por otro lado, a nivel internacional desde la OEA se desarrollan recomendaciones a los Estados parte, una de ellas que implica la relación entre corrupción y derechos humanos, es la recomendación 1/17<sup>125</sup> emitida a Guatemala, donde se indica que la lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, que la impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción y que

---

<sup>123</sup> *Apud. Vázquez et al., op. cit.*, p. 181.

<sup>124</sup> *Cfr. Morales Antoniazzi Mariela, “Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción, institucionalidad democrática y derechos humanos” en Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi (eds.), Impacto de la corrupción en los derechos humanos, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Queretaro, Queretaro, 2018.*

<sup>125</sup> La recomendación se realiza después de que el Presidente de Guatemala Jimmy Morales, el 27 de agosto de 2017, declarará persona *non grata* a Iván Vázquez, Comisionado titular de la Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala (CICIG), y ordenará su expulsión del país, en el informe se lee que la decisión fue tomada por que el CICIG denunció actos de corrupción donde estaban involucrados altos funcionarios e incluso el propio presidente. *Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/17: Derechos humanos y la lucha contra la impunidad y la corrupción*, Washington, D.C., 2017.

por lo tanto, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicar la corrupción es una obligación urgente para lograr un acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos.<sup>126</sup>

Así mismo, en otras de sus recomendaciones, como la 1/18 bajo el nombre de “corrupción y derechos humanos”, en el apartado “Transparencia, acceso a la información y libertad de expresión”, numeral uno, se recomienda a los Estados parte: “Fortalecer sus capacidades para garantizar de manera proactiva el acceso a información pública, clave para la lucha contra la corrupción; y fortalecer sus mecanismos de transparencia activa y rendición de cuentas respecto a los gastos e inversiones en infraestructura, la financiación de las campañas electorales, la transparencia en el funcionamiento de los partidos políticos.”<sup>127</sup>

Recordemos que la trascendencia de este tema deriva que la figura del informante se relaciona con otros mecanismos de combate al fenómeno de la corrupción, como la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública.

De igual manera, conviene destacar la recomendación contenida en el numeral cinco, que se relaciona con los informantes internos;

Promover un ambiente con garantías para la libertad de denunciar actos de corrupción, el desarrollo del periodismo investigativo y el ejercicio del derecho a buscar, recibir y difundir información relativa a corrupción. Esto incluye garantizar la seguridad de periodistas, defensores de derechos humanos y activistas que investigan y denuncian corrupción, derogar leyes de desacato y difamación criminal y garantizar la proporcionalidad de sanciones civiles, asegurar la protección de la confidencialidad de las fuentes periodísticas; y establecer sistemas de protección de denunciantes de corrupción.<sup>128</sup>

Aunque la recomendación mencionada no gira específicamente sobre los *whistleblowers*, se observa que se recomienda que los Estados deben promover un ambiente con garantías para la libertad de denunciar actos de corrupción y todo lo que ello implica, como lo que más adelante contiene dicha recomendación, que es promover el ejercicio del derecho a buscar, recibir y difundir información relativa a corrupción.

---

<sup>126</sup>, Cfr. *Ibidem*.

<sup>127</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución 1/18: Corrupción y derechos humanos*, Bogotá, Colombia, 2018, p.4.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 4.

Por lo anterior, tanto en el estudio emitido por la CNDH, como aquellos realizados por organismos internacionales en la materia, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, que a través de sus informes ha formulado recomendaciones sobre la protección a informantes internos, nos ayudan a observar el grado de importancia que tienen tales mecanismos, pero, sobre todo, lo vulnerable que pueden llegar a ser si no se protegen sus derechos humanos.

Peters menciona que el “Estado viola sus obligaciones preventivas y procedimentales impuestas por el derecho anticorrupción y el de los derechos humanos cuando no actúa, aún si el nivel general de corrupción es bajo a pesar de la falta de rigor del Estado”<sup>129</sup>, la omisión y la falta de actuación del Estado entorno al combate y prevención de la corrupción afecta el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Menciona la autora sobre la causalidad de la violación de derechos humanos;

Además de la situación en la que la “distancia” entre la causa y la violación de los derechos humanos es muy grande —lo cual es especialmente frecuente en el contexto de la gran corrupción—, surgen otros problemas especiales de causalidad. Una situación común ocurre cuando la violación de los derechos humanos tiene varias causas, pero la corrupción es solo una de ellas, y solo ambas causas en combinación traen consigo la violación de derechos humanos.<sup>130</sup>

De lo anterior se comprende que las violaciones a los derechos humanos pueden estar constituidas por ciertas causas, es decir, el acto de corrupción puede que sume a que otra causa ajena a un acto corrupto disturbe el ejercicio pleno de tales derechos.

“Si las diversas formas de corrupción tienden a violar derechos humanos, ya sea directa o indirectamente, entonces la promoción y protección de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción se complementan y refuerzan mutuamente”<sup>131</sup>, bajo este enfoque de los derechos humanos, M. González propone el “garantismo” como medida eficaz de combate a la corrupción, a saber:

Si lo que necesitamos para combatir la corrupción es lograr que los derechos fundamentales sean eficaces, es decir que sean efectivamente tutelados por el Estado y efectivamente ejercidos por los ciudadanos, entonces necesitamos del garantismo... el garantismo es una visión contemporánea

---

<sup>129</sup> Peters, *op. cit.*, p. 45.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>131</sup> *Apud*. González Duarte, *op. cit.*, p. 62.

del derecho, del Estado y del ciudadano, que se integra por tres subsistemas: uno normativo, el segundo teórico-jurídico y el tercero político-jurídico, y cuya característica principal es colocar en el centro y en la base de estos subsistemas al ciudadano, estableciendo con su fin único, o por lo menos primordial, la tutela y protección eficaz de los derechos fundamentales.<sup>132</sup>

Es como a través del garantismo, la autora propone colocar en el centro al ciudadano, promover y garantizar los derechos humanos, por ejemplo, lo que al comienzo de este apartado se comentó, que las políticas públicas, iniciativas, leyes, programas, planes y acciones del gobierno cuenten con enfoque de derechos humanos.

En síntesis, si la corrupción atenta el ejercicio de los derechos humanos, la medida para combatir el fenómeno partiendo de este enfoque es tutelarlos, garantizarlos, promoverlos y respetarlos en su máxima expresión, al hacer esto, el efecto directo será que atacará de manera transversal a la corrupción y viceversa, al combatir eficazmente la corrupción, se garantizarán indirectamente los derechos fundamentales cuya tutela y aseguramiento son las funciones de garantía del Estado.

### **I. 3.2 Cultura de la legalidad y corrupción**

Para hablar de corrupción y cultura de la legalidad, primero es necesario comprender; ¿qué entendemos por política? El término política en su expresión puede parecer ambiguo y representar diferentes connotaciones, “en su acepción más amplia, la política significa lo público, todo lo que se refiere a situaciones donde haya intereses comunes en un grupo”<sup>133</sup>, la política, de manera sencilla representa todas las relaciones entre los hombres, las decisiones que se llevan a cabo en el día a día.

Aristóteles en la “Política” señalaba que “el hombre es por naturaleza un animal político... el hombre es entre los animales el único que tiene palabra”<sup>134</sup>, a esta distinción que hace de la naturaleza del hombre, añade que “lo propio del hombre con respecto a

---

<sup>132</sup> González Duarte, *op. cit.*, p. 63.

<sup>133</sup> 22. Uribe Iniesta, Rodolfo, *Dimensiones para la democracia: Espacios y criterios*, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuernavaca, México, 2006, p. 72.

<sup>134</sup> Aristóteles, *La Política* (trad. Gómez Robledo, Antonio), Editorial Porrúa, 23ª ed., México, 2013, p.211.

los demás animales es que él solo tiene la percepción de lo bueno y de lo malo, de lo justo y de lo injusto de otras cualidades semejantes”<sup>135</sup>, indicaba que la participación común de tales percepciones es lo que constituye la ciudad.

Aunado al término de la política, se encuentra el Estado, que es el conjunto de la población establecida en determinado territorio, apegada a una constitución y forma de gobierno, uno de los aspectos que en los últimos años ha sido de objeto de análisis es el término Estado de Derecho, que en palabras sencillas se refiere al apego irrestricto a las instituciones y a las leyes.

Salazar Ugarte menciona que “concretamente, en un Estado de derecho la legitimidad del poder y de las normas jurídicas depende del respeto y garantía de los derechos fundamentales individuales”<sup>136</sup>, de igual manera, indica que los Estados de derecho se rigen por dos principios: “[...]Los Estados de derecho se rigen esencialmente por dos principios fundamentales: el principio de legalidad que consiste en la “distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa” y el principio de imparcialidad que se refiere a la “separación e independencia del órgano judicial respecto a los órganos ejecutivo y legislativo.”<sup>137</sup>

Bajo esta misma tesitura, el autor refiere que “la legalidad abarca el comportamiento de los individuos, al menos, en dos direcciones: a) en su relación con estos poderes públicos (como productores y destinatarios del derecho), y b) en sus relaciones interpersonales con los demás miembros de su colectividad.”<sup>138</sup>

En este orden, nuevamente al hacer alusión a Aristóteles (2013), cuando habla de la naturaleza del hombre menciona que “así como el hombre, cuando llega a su perfección, es el mejor de los animales, así también es el peor de todos cuando está divorciado de la ley y la justicia”<sup>139</sup>, esto indica el grado de relevancia que tiene la legalidad en la vida de los individuos.

---

<sup>135</sup> *Idem*.

<sup>136</sup> Salazar, *op. cit.*, p. 30.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>138</sup> *Ibid*, p. 39.

<sup>139</sup> Aristóteles, La Política... *op. cit.*, p. 212.

Es preciso mencionar que anteriormente ya hemos hecho alusión a los distintos enfoques y definiciones de la corrupción, sin embargo, resulta necesario traer a tema una de ellas, con el propósito de relacionarla con la cultura de la legalidad, pero no sin antes aclarar que no todas las definiciones contienen el elemento legalidad, es decir, que la conducta de quien comete el acto corrupto se aparte de las normas legales, empero, el apartado legalidad es imprescindible, ya que al hablar de un Estado de derecho identificamos inmediatamente la relación que conlleva con los derechos humanos.

Ahora bien, con el propósito de traer a contexto una definición de corrupción que contenga el elemento “legalidad”, hacemos alusión a la definición que plantea Huntington, quien describe a la corrupción “como una desviación de la conducta de los funcionarios públicos que se aparta de las normas legales para ponerse al servicio de intereses particulares.”<sup>140</sup>

En la definición de Huntington, encontramos el fundamento para determinar la relación que existe entre corrupción y cultura de la legalidad, ya que en ella, corrupción implica “apartarse de las normas legales”, es decir, la corrupción en este sentido entraña todo aquello que no está permitido en el marco normativo, por otra parte, la cultura de la legalidad mantiene de manera implícita también lo que establece el marco legal.

En este sentido, entendemos por “cultura de la legalidad al conjunto de valores, pensamientos dominantes, percepciones y actitudes que el individuo y la sociedad en su conjunto tienen hacia las leyes y las instituciones que lo ejecutan, promoviendo el Estado de derecho y la intolerancia hacia la ilegalidad.”<sup>141</sup> Entonces, cuando hablamos de cultura de la legalidad, se da por hecho que no se reconoce la corrupción como un valor, ni como una práctica tolerada, porque la cultura de la legalidad implica respetar el Estado de derecho y por ende a las mismas leyes.

---

<sup>140</sup> Huntington, *op. cit.*, p. 63.

<sup>141</sup> Sánchez García, Verónica, “La cultura de la legalidad y el incumplimiento de la ley”, en Pitalúa Torres Víctor David (coord.), *Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2016, p. 144.

Por otra parte, cabe destacar que existe una relación entre ética y política, ya que la ética se vuelve necesaria en el ejercicio del gobierno, de acuerdo a Diego Bautista, entendemos por ética:

A la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano. Estudia y explica el porqué de la conducta humana y propone formas deseables para actuar. Se posee ética cuando se logra establecer, para uno mismo, un conjunto de virtudes que se tornan en principios bajo los cuales se rige la conducta. El *ethos* del hombre es la tierra fértil de donde brotan todos los actos humanos que dan fundamento a una forma o modo de vida.<sup>142</sup>

En su obra “Ética Nicomaquea”, Aristóteles examina qué es la “virtud”, para ello distingue entre las pasiones, potencias y hábitos, llama a los “hábitos a las disposiciones que nos hacen conducirnos bien o mal en lo que respecta a las pasiones”<sup>143</sup>, por otra parte, menciona que “las virtudes no son ni pasiones ni potencias, no queda sino que sean hábitos. Con lo cual está dicho a qué género pertenece la virtud.”<sup>144</sup>

Añade Aristóteles que “la virtud del hombre será entonces aquel hábito por el cual el hombre se hace bueno y gracias al cual realizará bien la obra que le es propia.”<sup>145</sup> En este contexto, refiere sobre el punto medio: “En las acciones, así mismo, hay exceso y defecto y término medio. La virtud, por tanto, tiene por materia pasiones y acciones en las cuales se peca por exceso y se incurre en censura por defecto, mientras que el término medio obtiene la alabanza y el éxito, doble resultado propio de la virtud. En consecuencia, la virtud es una posición intermedia, puesto que apunta al término medio.”<sup>146</sup>

En la definición de ética que nos presenta Diego Bautista, se indica que “se posee ética cuando se logra establecer, para uno mismo, un conjunto de virtudes que se tornan en principios bajo los cuales se rige la conducta”<sup>147</sup>, aunado a lo que Aristóteles explica

---

<sup>142</sup> Diego, *op. cit.*, p. 26.

<sup>143</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea* (trad. Gómez Robledo, Antonio), Editorial Porrúa, 23ª ed., México, 2013, p. 28.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>145</sup> *Idem*.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>147</sup> Diego, *op. cit.*, p. 26.

por virtud, comprendemos cuál es el camino por el que debe dirigirse la conducta humana.

Refiere Diego Bautista que “para Aristóteles, la ética vinculada a la política busca “lo bueno, lo bello y lo verdadero” Para el ser humano”<sup>148</sup>, de igual manera indica que “la ética tiene por objeto lograr que el individuo sea consciente de cada uno de los actos que realiza y en consecuencia obtenga el dominio de sí mismo para actuar en favor de la comunidad política.”<sup>149</sup>

Recordemos que uno de los objetos de estudio de la ciencia política es el poder, por ello, para continuar complementando el apartado en cuestión, es imprescindible hacer referencia a Max Weber, quién al hablar sobre la ética analiza la relación incuestionable entre el poder y la política; “Aunque el poder es el medio ineludible de la política, o más exactamente, precisamente porque lo es, y el ansia de poder es una de las fuerzas que la impulsan, no hay deformación más perniciosa de la fuerza política que baladronear de poder como un advenedizo o complacerse vanidosamente en el sentimiento de poder, es decir, en general, toda adoración del poder puro en cuanto tal.”<sup>150</sup>

Aunado a lo anterior, menciona Max Weber que “la singularidad de todos los problemas éticos de la política está determinada sola y exclusivamente por su medio específico, la violencia legítima en manos de las asociaciones humanas”<sup>151</sup>, de aquí la importancia de la ética de la responsabilidad a la que refiere el autor, aquella ética “[...] que ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción.”<sup>152</sup>

En este sentido, refiere Diego Bautista que “la ética aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo, lo cual se traduce

---

<sup>148</sup> *Idem.*

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>150</sup> Weber, Max, *El político*, Alianza Editorial, 5ª ed., Madrid, 1979, pp. 156-157.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 174

<sup>152</sup> *Ibid*, p. 164.

en actos concretos orientados hacia el interés público. Es lo que Weber denominó como “ética de la responsabilidad.”<sup>153</sup>

Por otro lado, es importante mencionar que la ética es imprescindible tanto en las acciones del gobierno como en las que llevan a cabo los individuos, así mismo, cuando hablamos de la cultura de la legalidad, ésta no se agota solo en el sector público, es aplicable a todos por igual, ya que “[...] la cultura de la legalidad sirve como criterio para evaluar el grado de respeto y apego a las normas vigentes por parte de sus aplicadores y destinatarios.”<sup>154</sup>

La relación de la ética en la cultura de la legalidad es fundamental comprenderla, puesto que, si hay hombres virtuosos, es decir que, si actúan con ética, orientaran sus acciones con respeto a las normas vigentes y no prevalecerán intereses particulares que capturan al Estado, atenten los derechos humanos y vulneran la democracia, es decir, los actos de corrupción en vez de ser tolerados, se condenarán.

Hasta el momento hemos comentado las relaciones de la ética con la cultura de la legalidad, de igual manera, con los derechos humanos, en este contexto, si retomamos lo dicho en el apartado anterior, acerca de que los planes, programas, proyectos, políticas públicas, etc., que lleva a cabo el gobierno deben contar con enfoque de derechos humanos, entonces, en la misma situación se debe encontrar la cultura de la legalidad, al respecto, Salazar Ugarte menciona: “[...] si nos colocamos en el versante alternativo y buscamos una legalidad fundada en el consenso y orientada hacia el respeto de los derechos fundamentales individuales entonces tendremos que apostar por una cultura de la legalidad *democrática* en el que la legitimidad de las normas camina de la mano con su cumplimiento.”<sup>155</sup>

Por último, una vez analizado la cultura de la legalidad y todo lo que ello implica, comprendemos que es fundamental promover la observancia a las leyes, guardar cero tolerancia a la corrupción, y optar por la pluralidad de intereses, para que al momento de

---

<sup>153</sup> Diego Bautista, Oscar, “Ética y Política: Valores para un buen gobierno”, *Encuentros Multidisciplinarios*, México, Núm. 27, Septiembre-Diciembre 2007, p. 9.

<sup>154</sup> Salazar, *op. cit.*, p. 26.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 30.

aplicar una política pública de informantes internos, auspiciada por una ley que los regule y proteja, su implementación tenga buenos resultados, razón por la cual, reiteramos que no debe pasar desapercibido el análisis de este apartado en torno a los informantes internos como pieza fundamental para combatir y prevenir la corrupción.

#### **I. 4 *Whistleblowers*: conceptualizaciones y avances teóricos**

A medida que la corrupción fue tomando un papel importante en la agenda política de los países y en el ámbito internacional, se ha pretendido encontrar una multiplicidad de respuestas con el objetivo de combatir el fenómeno, una de estas respuestas ha sido estudiada por la literatura y desarrollada principalmente en Estados Unidos y Australia, nos referimos, al *whistleblowers* o informantes internos como figuras que han resultado eficaces en el combate y prevención de la corrupción.

Uno de los aspectos que involucra su análisis es la definición que se designe para utilizar el vocablo, de esta manera, en algunos contextos el informante interno puede verse desde una concepción positiva, mientras que en otras circunstancias es percibido negativamente, no existe uniformidad en su definición, los diferentes autores que han definido al informante interno mantienen ciertas discrepancias, mientras que en inglés, el término informante interno puede referirse tanto a *whistleblower* o *whistleblowing*, en español también se les puede llamar revelaciones de interés público, denunciantes internos, denunciantes de irregularidades, alertadores, entre otros.

Uno de los términos que han sido tomados como referentes teóricos es el que se le atribuye al activista estadounidense Ralph Nader, quién en 1971 describió al informante interno como: “aquel acto de un hombre o una mujer quien, convencido de que el interés público supera los intereses de la organización para la que trabaja, alerta (*blows the whistle*) sobre las actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o peligrosas en que la organización se encuentra involucrada.”<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> *Apud.* Banisar, *op. cit.*, p. 202.

Mientras que, en la academia, en 1982 Miceli y Near definieron a la denuncia interna como “la revelación de prácticas de los miembros organizacionales (pasados o presentes) ilegales, inmorales, o ilegítimas bajo control de sus empleadores a personas u organizaciones que puedan tener capacidad de tomar acción.”<sup>157</sup>

Las dos definiciones anteriores son la base por las que tienden a partir los estudios de la figura, sin embargo, no dejan de haber quienes definen a los informantes internos desde otra perspectiva, por ejemplo, Bowden los define como “la exposición de personas dentro o fuera de una organización, de información significativa sobre corrupción o si algo marcha mal, que es de interés público y de otro modo no estaría disponible.”<sup>158</sup>

A diferencia de la definición planteada por Miceli y Near, Bowden indica que el informante interno puede ser alguien que está dentro de la organización o fuera de ella, agrega además que la información ha de ser de interés público, al destacar en tal aspecto la relevancia que puede tener la denuncia.

Por otra parte, Peter B. Jubb, define al *whistleblowing* como la denuncia de irregularidades, a saber, *whistleblowing*: “es un acto deliberado de divulgación no obligatoria, que se registra públicamente y es realizado por una persona que tiene o tuvo acceso privilegiado a datos o información de una organización, sobre ilegalidad no trivial u otras irregularidades, ya sean reales, sospechosas o anticipadas lo que implica y está bajo el control de esa organización, a una entidad externa que tiene potencial para rectificar las faltas.”<sup>159</sup>

En la definición de Jubb, hay un dato importante a resaltar, cuando el autor se refiere a la información, esta puede ser real, sospechosa o anticipada, cuando se habla de real, se da por hecho una acción que en caso de comprobarse la irregularidad o la

---

<sup>157</sup> *Idem.*

<sup>158</sup> Traducción, propia, el texto original en inglés es “Whistleblowing is the exposure by people within or from outside an organisation, of significant information on corruption and wrongdoing, that is in the public interest and would not otherwise be publicly available.” Bowden, *op. cit.*, p. 2.

<sup>159</sup> Traducción, propia, el texto original en inglés es “Whistleblowing is a deliberate non-obligatory act of disclosure, which gets onto public record and is made by a person who has or had privileged access to data or information of an organisation, about non-trivial illegality or other wrongdoing whether actual, suspected or anticipated which implicates and is under the control of that organisation, to an external entity having potential to rectify the wrongdoing.” Jubb, Petter B., *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, Journal of Business Ethics, Netherlands, núm. 27, 1999, p. 78.

ilegalidad, será condenada por la vía correspondiente, ya sea penal, civil o administrativa, mientras que, cuando se habla de sospechosa o anticipada se relaciona categóricamente a que la falta administrativa, ilegalidad o irregularidad se pueda prevenir en la organización.

Por último, Dawson, define al *whistleblowing* como: “La divulgación deliberada y voluntaria de negligencia individual u organizativa por parte de una persona que tiene o tuvo acceso privilegiado a datos, eventos, o información sobre una infracción real, sospechada o anticipada, dentro o por una organización que está dentro de su capacidad de control. La divulgación puede ser interna o externa y puede o no ingresar al registro público.”<sup>160</sup>

La gran variedad de definiciones encontradas sobre los informantes nos ayudan a comprender las variables y el punto de estudio por el que la toma cada autor, el sentido de este apartado no es iniciar un análisis de cada una de ellas, solo han sido mencionadas con el objeto de tener una idea general de las definiciones existentes, por último, es necesario mencionar que la definición aceptada y tomada a consideración en el presente trabajo es la planteada por las académicas Miceli y Near, ya que representan la parte medular de las investigaciones sobre el informante interno en gran parte de la literatura.

#### **I. 4.1 Elementos que componen el concepto de *whistleblowers***

Por la complejidad que representa en su definición el término *whistleblower*, resulta necesario abordar los elementos que lo componen, con el objetivo de comprender cada una de sus vertientes, tomaremos a consideración la clásica definición de Miceli y Near,

---

<sup>160</sup> Traducción, propia, el texto original en inglés es “ Whistleblowing is the deliberate, voluntary disclosure of individual or organisational malpractice by a person who has or had privileged access to data, events or information about an actual, suspected or anticipated wrongdoing within or by an organisation that is within its ability to control. The disclosure may be internal or external and may or may not enter the public record” Dawson, *op. cit.*, párr. 6.

así como algunos elementos de las definiciones citadas en el apartado anterior, con el único fin, de tratar de abordar el término en su totalidad.

Elementos del *whistleblower* o informante interno <sup>161</sup>

- a) Revelación de información.<sup>162</sup>
- b) Miembro (activo o inactivo, presentes o pasados) de la organización.<sup>163</sup>
- c) Prácticas ilegales, inmorales o ilegítimas.<sup>164</sup>
- d) Persona u organizaciones capaces de proceder legal o políticamente.<sup>165</sup>
- e) Interés público.<sup>166</sup>
- f) Acto deliberado de divulgación no obligatoria.<sup>167</sup>
- g) Acceso privilegiado a datos o información.<sup>168</sup>
- h) Irregularidades reales, sospechosas o anticipadas.<sup>169</sup>

Por lo anterior, el informante interno es quien revela información (Miceli y Near) quien lo haga es un miembro activo de la organización, es decir, es un empleado o lo fue en algún momento, las prácticas que se revelan son ilegales, aquellas que se apartan del marco normativo, jurisdicción o reglamentos estipulados en la organización para cada uno de sus miembros, mientras que las prácticas inmorales, se apegan a consideraciones éticas, recordemos que en la administración pública todo los servidores públicos tienen un código de ética que guía su actuar, esta es la única consideración en la que tendría cabida la práctica inmoral, de no ser así, se buscaría relacionarlo a un acto ilegal, por último, el acto ilegítimo, se relaciona con aquello que no es aceptado, aquello que no goza con el respaldo de los miembros de la organización, este apartado puede ser parte de una vaguedad en cuanto a su interpretación, sin embargo, los encargados de hacer la interpretación jurídica son los que determinarán las bases sobre las que se

---

<sup>161</sup> Elaborado con base en el análisis realizado por Vid. Sánchez Lay, *op. cit.*

<sup>162</sup> Características presentes en la definición de Miceli y Near, *Apud. Banisar, op. cit.*

<sup>163</sup> Características presentes en la definición de Miceli y Near, *Apud. Idem.*

<sup>164</sup> Características presentes en la definición de Miceli y Near, *Apud. Idem.*

<sup>165</sup> Características presentes en la definición de Miceli y Near, *Apud. Idem.*

<sup>166</sup> *Cfr. Bowden, op. cit.*

<sup>167</sup> *Cfr. Jubb, op. cit.*

<sup>168</sup> *Cfr. Bowden, op. cit. y Jubb, op. cit.*

<sup>169</sup> *Cfr. Idem.*

pueda proceder, aunque puede que resulte igual a las prácticas inmorales, relacionar el acto ilegítimo con alguna ilegalidad si así fuera el caso.

El elemento, “persona u organizaciones capaces de proceder legal o políticamente”, se refiere hacia quienes se debe dirigir la denuncia o la revelación, es decir, debe ser alguien, si es el caso de ser una persona que tenga capacidad de tomar acción legalmente, para ello como ejemplo colamos al *ombudsman* o algún juez o fiscal, en lo político se puede colocar algún representante popular, aunque este aspecto es muy débil e innecesario, porque la vía legal siempre representará el aspecto más importante porque el que se resolverá la irregularidad denunciada. En las organizaciones se encuentran los ministerios públicos, el órgano interno de control, las contralorías u otras instituciones encargadas de fiscalizar y auditar.

El elemento “Interés público” sin duda alguna, es de lo más relevantes al momento de definir a los informantes internos, porque representa la importancia que engloba el motivo de la denuncia o revelación, en este caso, el informante interno se decide a revelar la información porque considera que el asunto en cuestión es de interés general y que puede representar para los intereses patrimoniales del Estado una gran pérdida, o puede ser una afectación a lo social o político que repercute significativamente en la organización, también porque puede representar una amenaza al medio ambiente, a la salud o incluso a la seguridad nacional.<sup>170</sup>

El “acto deliberado de divulgación no obligatoria” significa otro de los motivos por los cuales se puede realizar la denuncia, por ejemplo, puede suceder que algunas administraciones estipulen en su marco legal la obligación hacia los funcionarios de informar sobre irregularidades, mientras que en otras la ley no lo estipule claramente, independientemente del caso, el informante interno decide voluntariamente informar sobre la práctica corrupta o no, aquí surge una discrepancia entorno al sentido original que debe tener una revelación, para que sea protegida la figura del *whistleblower* en el marco normativo, es necesario que exista el deber en el funcionario de informar.

---

<sup>170</sup> Vid. Banisar, *op. cit*, p. 223.

El elemento “acceso privilegiado a datos de información” da por hecho que, para tener acceso a ellos, es necesario ser cercano a la administración, de esta manera es cuando se puede hablar únicamente de *whistleblower*, es decir, quienes están en contacto con la dependencia son quienes están mayormente enterados de los asuntos de la misma, un trabajador en el ejercicio de su función puede darse cuenta sobre alguna práctica ilegal, mientras que un ciudadano es muy difícil que la tenga, es por ello, que los informantes internos son relacionados por lo regular como miembros de la organización para la que se trabaja.

El último elemento, pero no el menos importante son “las irregularidades reales, sospechosas o anticipadas”, cuando las irregularidades son reales, en muchos casos es porque el acto corrupto ya fue ejecutado y la acción que procede es sancionar la forma de corrupción, es decir, combatirla, mientras que el término “sospechosas o anticipadas” le entregan a la definición de informante interno, la capacidad de que no solo sean figuras que combatan la corrupción, sino que puedan prevenirla.

Existe un problema en torno a la irregularidad anticipada y sospechosa, en la mayoría de los casos para que las investigaciones tomen su curso se requiere que existan pruebas al respecto, porque hay marcos normativos que protegen a las personas en su derecho al honor, integridad e intimidad, y cuando no se cuenta con evidencias o pruebas pueda que resulte difícil el curso de las investigaciones.

En el siguiente apartado se abordará, las diferencias que existen entre el *whistleblower*, y otras figuras como las denuncias anónimas o los soplones, así como la práctica y regulación de la figura en el ámbito internacional, su importancia en el combate y prevención de la corrupción, en los sectores público y privado, etc.

## I. 4.2 El *whistleblower* y otras figuras

Uno de los problemas presentes al momento de estudiar a los informantes internos es diferenciarlos de otras figuras jurídicas o de hechos, la literatura tiende a diferenciar principalmente entre el *whistleblower*, la protección a testigos y los delatores o soplones.

Las leyes y políticas encaminadas a proteger la identidad de los testigos o informantes internos deben estar orientadas, en un primer momento a guardar ciertas diferencias con relación a cada figura, sobre este punto Banisar apunta:

La protección a testigos es un asunto que generalmente aborda asuntos penales e incluye la protección física del individuo, el testigo por lo regular no acepta aparecer de forma abierta en un caso penal a menos que se asegure su protección. La protección de testigos también puede tener un alcance más amplio, que involucre a personas que no pertenezcan a la organización, sino que simplemente por razones circunstanciales externas o vinculadas con sus actividades profesionales pueden haber presenciado actividades o tener conocimiento de la información sobre lo que se les pide que testifiquen.<sup>171</sup>

Los testigos son aquellas personas que presenciaron el acto o pueden llegar a tener información, el testigo no es quién emite la denuncia, es la persona que contribuye con la investigación aportando datos e información relevante, en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal se define como testigo colaborador a “la persona que accede voluntariamente a prestar ayuda eficaz a la autoridad investigadora, rindiendo al efecto su testimonio o aportando otros medios de prueba conducentes para investigar, procesar o sentenciar a otros sujetos”<sup>172</sup>

Por otro lado, ya hemos abordado la definición del informante interno o *whistleblower*, su protección principal se basa en la confidencialidad del informante, los asuntos por los cuales se llevan a cabo las revelaciones no solamente son de carácter penal, sino administrativas, civiles e incluso de daño para la salud pública, medio

---

<sup>171</sup> Banisar, *op. cit.*, p. 206.

<sup>172</sup> México, Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 17 de junio de 2016.

ambiente o seguridad nacional, en este sentido, reconocemos que la principal diferencia entre el *whistleblower* con la figura del testigo es que mientras el primero emite la denuncia, el segundo colabora aportando información valiosa para la investigación.

Otra vía para emitir denuncias es el anonimato, en este punto la diferencia recae en que por parte del informante interno se conoce quién emite la denuncia o el informe, al respecto, un ejemplo entre la relación de la confidencialidad de la denuncia (protección del *whistleblower*) y el anonimato, es el informe 128/2007 de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), “el informe exige que se identifique siempre al denunciante (prohibición de denuncias anónimas), sólo procedimientos confidenciales de denuncias, sobre la base de la exactitud e integridad contenida en los sistemas.”<sup>173</sup>

Los canales internos que permiten la denuncia de irregularidades como es en el caso de la Agencia Española tienden a pedir información sobre quien está llevando a cabo la denuncia, rechazando de esta manera las denuncias anónimas. “El anonimato es problemático porque hace que la divulgación (y quizá la investigación misma sea imposible) [protegida].”<sup>174</sup>

Otro aspecto importante acerca del anonimato es el grado de importancia que se le pueda dar a la denuncia, es por ello la imperiosa necesidad de diferenciar entre el anonimato y la denuncia interna, ya que el anonimato presenta ciertas dificultades como la investigación que se le pueda brindar, a pesar de que se solicite pruebas al momento de emitir la denuncia anónima, en muchos casos los servidores públicos no están capacitados para poder atenderlas.

Aunado al grado de importancia que se le pueda brindar a las denuncias anónimas, surgen las dudas al momento de otorgar protecciones, se da por hecho que la protección de quién emite la denuncia por esta vía, se arropa en el anonimato con el objetivo de no otorgar sus datos y no tener consecuencias por motivo de su denuncia, sin embargo, la diferencia del *whistleblower* con el anonimato es reconocer quién emitió la denuncia, quién fue la persona o personas que alertaron sobre un hecho de corrupción o sobre

---

<sup>173</sup> Espín, *op. cit.*, p. 177.

<sup>174</sup> Dawson, *op. cit.*, ¿Qué tan efectivas son las medidas legislativas?, párr. 6.

presuntas violaciones, de esta manera, al reconocer al informante se otorgan las garantías de protección, entre ellas y la más relevante, la confidencialidad.

Por esta razón se recomienda que los servidores públicos encargados de atender tales denuncias cuenten con la capacitación necesaria en la materia, pero sobre todo tengan un compromiso ético y un alto grado de responsabilidad social, de aquí surge la urgencia de que los códigos de ética y de conducta, así como las reglas de integridad que rigen el servicio público sean sensibilizadas.

Solo de esta manera se puede garantizar la denuncia anónima, con servidores públicos comprometidos y con responsabilidad social, capacitados en la materia para poder atenderlas y darle seguimiento.

Por último, es importante de igual manera diferenciar entre *whistleblower* y delatores o soplones, estos tienden a tener una muy mala reputación porque efectúan la denuncia con el objetivo de obtener beneficios, al respecto señala Banisar: “los delatores frecuentemente están involucrados en alguna actividad poco ética ya sea por voluntad propia o a través de mecanismos de coacción y utilizan la revelación de la información como un medio para reducir su responsabilidad financiera o económica en los hechos denunciados.”<sup>175</sup>

La característica principal del informante interno es que la denuncia la realiza de buena fe, para ello el informante debe tener un grado alto de eticidad al momento de divulgar la información, a diferencia de los delatores o soplones que en ocasiones pueden emitir las denuncias con el objetivo de perjudicar a terceros o porque fueron parte del acto corrupto y necesitan reducir su sanción a cambio de haber divulgado la información.

En la Declaración conjunta de 2004 sobre el acceso a la información; el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad Expresión mencionaron: “Los denunciantes que divulgan información sobre violaciones

---

<sup>175</sup> Banisar, *op. cit.*, p. 204.

de leyes, casos graves de mala administración de los órganos públicos, una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario deberán estar protegidos frente sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de "buena fe".<sup>176</sup>

Otro punto como refiere Banisar es que dentro de los beneficios que tienen los delatores es que muchas veces llevan a cabo las denuncias con el propósito de obtener alguna remuneración<sup>177</sup>, dicha práctica se aleja del sentido que se le otorga al informante interno como aquel que sopla el silbato de buena fe, empero, es sustancial mencionar que existen leyes que otorgan estímulos económicos a los informantes internos, como es el caso del Reino Unido con la ley *Public Interest Disclosure Act de 1998*.

## **I. 5 Regulación internacional del *whistleblower***

Los informantes internos han cobrado importancia como figuras que previenen y combaten la corrupción, por lo que a nivel internacional existen diferentes mecanismos jurídicos que han sido adoptados por distintos países, una de las características de estos instrumentos internacionales, es que en ellos se establece que los Estados firmantes incorporen en sus ordenamientos jurídicos internos medidas que busquen proteger a los *whistleblowers*, así mismo, establecen las relaciones que guardan estas figuras con los derechos humanos, principalmente con el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, otro de los puntos a destacar es que incluso existen leyes modelos como la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de la OEA para que los Estados cuenten con una base al momento de legislar en la materia.

El primer instrumento internacional de combate a la corrupción es la Convención Interamericana Contra la Corrupción aprobada en 1996, dicha convención establece en

---

<sup>176</sup> Organización de los Estados Americanos, Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión: DECLARACIÓN CONJUNTA, Ligabo, Ambeyi *et al.*, Washington, DC, 6 de diciembre de 2004, p 1.

<sup>177</sup> Cfr. Banisar, *op. cit.*

el art. III, numeral 8, medidas preventivas para que los Estados incorporen: “Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares para que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno”.<sup>178</sup>

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción aprobada por la Asamblea General en octubre de 2003, refiere en su art. 33 sobre la protección a denunciantes: “Cada Estado parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien a las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo la presente Convención.”<sup>179</sup>

El Consejo Europeo ha adoptado dos instrumentos en la materia: La Convención de la Ley Civil en Materia de Corrupción y la Convención de la Ley Penal en Materia de Corrupción.

Por su parte, la Convención de la Ley Civil en Materia de Corrupción, “aprobada en 1999 y que entró en vigor a partir de 2003 [establece en el art. 9 que] cada miembro proporcionara en sus leyes internas protecciones adecuadas contra cualquier sanción injustificada dirigida a empleados que cuenten con bases razonables para sospechar que existen actos de corrupción y que teniendo esta información la reportan de buena fe a las personas o a las autoridades responsables.”<sup>180</sup>

Mientras que la Convención de la Ley Penal en Materia de Corrupción, aprobada de igual manera en 1999 y con entrada en vigor en 2002, “[...] incluye provisiones en materia de protección de colaboradores de la justicia y de protección de testigos.”<sup>181</sup>

Cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias para proveer de protección efectiva y adecuada para:

---

<sup>178</sup> Convención Interamericana Contra la Corrupción, *op. cit.*, p. 4.

<sup>179</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, *op. cit.*, p. 27.

<sup>180</sup> Banisar, *op. cit.*, p. 214.

<sup>181</sup> *Ibidem*, pp. 214-215.

a) Aquellos que denuncien los ilícitos criminales establecidos de acuerdo con los artículos 2 a 14 o que de cualquier otra forma cooperen con las autoridades de cooperación y persecución,

b) Testigos que den testimonio concerniente a estos ilícitos.<sup>182</sup>

Tal convención “no contiene disposiciones sobre revelaciones de información que se caracterizan como *whistleblowing*, ni sobre la prevención ni sanción de represalias”<sup>183</sup>, esta solo aplica a personas que participan en procesos penales, bajo la característica de colaboradores o testigos, sin embargo, al ser un instrumento internacional, es necesario mencionarlo por la relación que puede guardar con el *whistleblower*.

En África se encuentran la Convención de la Unión Africana para Combatir y Prevenir la Corrupción aprobada en junio de 2003, establece en su art. 5 “que, para los propósitos de la Convención, los Estados parte se comprometen: a adoptar medidas legislativas y otras medidas para proteger a los informantes y testigos de corrupción e ilícitos relacionados, incluyendo la protección de sus identidades.”<sup>184</sup>

De igual manera a nivel regional se encuentra el Protocolo Contra la Corrupción de la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur, en el art. 4 establece que: “Para los propósitos expuestos en el artículo 2 de este protocolo, cada estado se compromete a adoptar medidas, las cuales crearán, mantendrán y fortalecerán [...] e) sistemas para proteger a los individuos que, de buena fe, reporten actos de corrupción.”<sup>185</sup>

Los instrumentos internacionales mencionados en el texto han sido los más citados por la literatura en la materia, aunque no dejan de existir otros mecanismos a nivel internacional que han sumado esfuerzos para incorporar protecciones a los informantes internos, tal es el caso de la Iniciativa de Anti-Corrupción para Asia y el Pacífico<sup>186</sup> que al no ser netamente un instrumento jurídico internacional promueve importantes prácticas como la del *whistleblower*.

---

<sup>182</sup> Sánchez Lay, *op. cit.*, p. 64.

<sup>183</sup> *Idem*.

<sup>184</sup> *Apud.* Sánchez Lay, *op. cit.*, p. 70.

<sup>185</sup> *Apud.* Banisar, *op. cit.*, p. 216.

<sup>186</sup> *Cfr.* Sánchez Lay, *op. cit.*

### I. 5.1 El *whistleblower* en el combate y prevención de la corrupción

“Las denuncias son un aspecto de suma importancia en la lucha contra la corrupción porque es el acto que permite poner en evidencia los hechos o sospechas de corrupción a fin de que puedan ser investigados y, de ser el caso, sancionados”<sup>187</sup>, independientemente del sector en que sea utilizado la figura del informante interno, sus orígenes se orientan a evitar fraudes en la organización o en la administración pública.

“Históricamente, la *False Claims Act*, norma de Estados Unidos podría ser considerada como la primera ley sobre el tema y fue emitida por el presidente Abraham Lincoln en el año 1863 como una forma de controlar posibles fraudes en el sector de la defensa...”<sup>188</sup>

Aunque en sus inicios al *whistleblower* en la *False Claims Act (FCA)* se le podría considerar de “[...] caza-recompensas, se convirtieron así en colaboradores retribuidos por el gobierno federal, que hicieron posible la recuperación de grandes cantidades de dinero gracias a las informaciones que revelaron”<sup>189</sup>, ya que la FCA otorgaba entre el 15 y 25 % de la cantidad recuperada.

La denuncia de informantes internos es una parte esencial en la lucha contra la corrupción con objeto de que estos males salgan a la luz pública, pueden versar sobre la salud pública, otras son esenciales para promover la cultura de la rendición de cuentas gubernamental, mientras que en el sector privado también pueden ser útiles para organismos que deseen optimizar su administración interna y mejorar sus prácticas de rendición de cuentas.<sup>190</sup>

Uno de los casos más conocidos sobre los informantes internos es el de Enron, que representó uno de los mayores escándalos financieros, sucedido en 2001, “Enron condujo a la quiebra de una de las empresas gasistas más importantes, y a la disolución

---

<sup>187</sup> Chevarría y Silvestre, *op. cit.*, p. 13.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>189</sup> Espín, *op. cit.*, p. 11.

<sup>190</sup> *Cfr.* Banisar, *op. cit.*

de Arthur Andersen, una de las cinco sociedades de auditoría y contabilidad más grandes del mundo.”<sup>191</sup>

Otro ejemplo citado por la literatura es el de WorldCom, la informante interna Cynthia Copper, vicepresidente de auditoría de WorldCom, a través de sus investigaciones, descubrió que se estaban llevando a cabo prácticas ilegales, el caso terminó con el colapso y desaparición de la empresa, debido a su labor, Cynthia fue considerada por la revista TIME personaje del año 2002 en los Estados Unidos.<sup>192</sup>

Una de las características de la corrupción es que se desarrolla de manera oculta, es decir, desde el ámbito legal, producir acciones fuera de la ley tiene consecuencias que derivan en sanciones de diferentes tipos, específicamente si hablamos de faltas graves de corrupción que derivan en responsabilidad penal, es por esa razón que los actos corruptos se desarrollan de manera oculta y en muchos casos permanecen de esta manera por un periodo muy largo.

Al tomar esta característica, el *whistleblower* quien tiene acceso privilegiado a la información y en pleno uso de su derecho a la libertad de expresión, así como la protección al interés público, al ver que se han cometido actos de corrupción, los saca a la luz, informa, alerta sobre el acto irregular con el propósito de combatir el problema, en este aspecto, el acto de corrupción ya se llevó a cabo y la información revelada contribuye a sancionar a quienes cometieron el acto de corrupción y prestar atención a este espacio donde se realizó, es decir, considerarlo zona vulnerable o de riesgo a la corrupción y así dar paso al siguiente punto; prevenir el fenómeno.

Otro aspecto de la prevención es cuando tales actos aún no se llevan a cabo y los informantes sospechan de su posible realización, se puede prevenir el acto de corrupción siempre y cuando se le dé la debida atención a la denuncia que debe ir acompañada con pruebas que faciliten su veracidad, si tal información revelada versa sobre seguridad nacional y salud, su prevención contribuye a que el Estado o la institución en que se labora no tenga pérdidas que deriven en detrimento de la sociedad.

---

<sup>191</sup> Espín, *op. cit.*, p. 117.

<sup>192</sup> *Cfr. Ibidem*,

Si vemos a la corrupción como captura estatal y como un problema estructural, es decir, como Merino analiza el fenómeno, el interés público de revelar información acerca de un acto de corrupción o su posible realización deriva de las vastas consecuencias que genera.

Por ejemplo, el Estudio de la OCDE sobre integridad en México menciona que las nuevas reformas anticorrupción pueden contribuir a atender los altos niveles de desigualdad en México:

En efecto, la corrupción agrava las disparidades sociales y económicas, al permitir que la influencia indebida de intereses especiales capture el ciclo de la política pública y reduzca la capacidad de respuesta y la eficacia de dichas políticas, especialmente en detrimento de grupos marginados. La corrupción también limita el acceso justo y equitativo a los servicios públicos, tales como educación y salud, que son cruciales para ofrecer oportunidades de movilidad social.<sup>193</sup>

En este sentido, la captura estatal del Estado pone en el ojo del huracán la dimensión del problema, por lo que en consonancia con los diferentes tratados internacionales en materia de combate a la corrupción como la CNUCC y la CICC se insiste en implementar medidas de protección a los informantes internos, porque se reconoce que son una pieza fundamental, tanto para combatir como para prevenir el fenómeno.

Sin las revelaciones de los informantes internos, es poco probable que se lleguen a conocer las malas prácticas, irregularidades o hechos de corrupción en las organizaciones o instituciones del sector público, por lo que los *whistleblowers* como hemos reiterado a lo largo de este apartado son pieza fundamental para combatir y prevenir el problema.

---

<sup>193</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: Aspectos claves*, Paris, 2017, p. 7.

## I. 5.2 El *whistleblower* en el sector privado

La corrupción al ser un problema que está presente tanto en el sector público como privado exige que su combate se oriente en las mejores herramientas internacionales, algunas de ellas utilizadas por ambos sectores, tal es el caso de los informantes internos.

Existen leyes en diferentes países que regulan al informante interno y otorgan ciertas protecciones que deben ser aplicadas por el sector privado, tal es el caso de la *Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA)* del Reino Unido, dicha ley forma parte de la ERA (Ley de Derechos del Empleo de Reino Unido) “un elemento distintivo de esta legislación es su amplio marco de aplicación, en el sentido de que comprende las revelaciones y la protección contra represalias para trabajadores del sector público y privado...”<sup>194</sup> El margen de acción de la ley es muy amplio, ya que versa principalmente sobre el trabajador y no sobre el individuo como tal.

Otro ejemplo es la *Ley Sarbanes-Oxley Act 2002*, dicha ley se promulga “[...] con el objetivo de proteger al inversor y controlar las empresas que cotizan en la bolsa de valores de Nueva York y sus filiales, y evitar fraudes y riesgo de bancarrota, protegiendo al inversor.”<sup>195</sup>

Con los ejemplos anteriores se observa que las leyes de ciertos países se orientan a legislar para que las empresas del sector privado cuentan con canales que permitan la denuncia de irregularidades y algunas de ellas como la ley del Reino Unido que abarca la protección hacia los empleados específicamente.

Por otra parte, en la Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha Contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, Adoptada por el Consejo el 26 de noviembre de 2009, se recomienda a los Estados miembros garantizar: “iii. que existen medidas adecuadas para proteger contra actividades discriminatorias o disciplinarias a empleados de los sectores público y privado que denuncien de buena fe y con motivos razonables ante las autoridades

---

<sup>194</sup> *Apud.* Espín, *op. cit.*, p. 157.

<sup>195</sup> Espín, *op. cit.*, p. 50.

competentes presuntos actos de cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales.”<sup>196</sup>

Aunado a lo anterior, en México, a través de la Secretaría de la Función Pública se presentó el Modelo de Programa de Integridad Empresarial, elaborado con las principales cámaras empresariales del país, para el desarrollo del programa se tomó “[...] como base lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) en sus Artículos 21 y 25, y con el fin de orientar al sector privado en el marco regulatorio en materia anticorrupción.”<sup>197</sup> En tal programa se presentan una serie de acciones y lineamientos que el sector privado podrá implementar, entre las que destacan los “Sistemas adecuados de denuncia tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana” <sup>198</sup>

Dentro de las recomendaciones para garantizar los sistemas adecuados de denuncia, se indica establecer canales de denuncias que protegen la confidencialidad e integridad del denunciante, contar con un mecanismo de seguimiento e investigación de la denuncia, proteger los derechos del denunciante y denunciado, entre otras.

La corrupción al ser un problema tanto público como privado, necesita de acciones coordinadas donde participen ambos sectores, por lo que la figura del informante interno desde el ámbito privado resulta de vital importancia.

---

<sup>196</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Convención para Combatir el Cohecho en Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales: y documentos relacionados*, París, 2009, p. 24.

<sup>197</sup> Secretaría de la Función Pública (SFP), *Modelo de programa de integridad empresarial*, México, 2017, p. 1.

<sup>198</sup> *Idem*.

### I. 5.3 El *whistleblower* en el sector público

Cuando se habla del sector público se hace referencia al sentido original sobre el que se llevan a cabo las actividades del Estado, los recursos en la administración pública están orientados a satisfacer ciertas necesidades, necesidades adheridas al concepto de los Derechos Humanos, por esta razón es que cuando se descubren hechos de corrupción en el gobierno, los casos causan gran descontento en la sociedad.

En el sector público las leyes encaminadas hacia la protección de los informantes internos tienden a partir desde diferentes enfoques: al respecto Robert G. Vaughn, describe tres modelos: en el enfoque de los derechos laborales, el enfoque del gobierno abierto y el enfoque de los derechos humanos.

El enfoque de los derechos laborales considera que, ante todo, la protección a los informantes internos debe estar basada en el derecho al empleo y, por lo tanto, las leyes de protección a informantes deben ser conceptualizadas como una forma de legislación laboral. En el enfoque de gobierno abierto está relacionado con la rendición de cuentas y la libertad de información. [...] La perspectiva de gobierno abierto se enfoca en el poder del Estado en donde, como parte inherente a ella, tenemos la visión clásica del Estado democrático, en la cual la ley limita el poder del gobierno y mantiene un ámbito para la actividad y elección privada.<sup>199</sup>

En el primer enfoque como se observa, al estar basadas las protecciones en el derecho laboral implica que esta puede extenderse tanto al sector público como al privado, mientras que el enfoque de gobierno abierto versa sobre lo público, empero, esto no significa que las mismas prácticas sean aplicables en el sector privado.

La relación que predomina en el enfoque del gobierno abierto es la rendición de cuentas y el acceso a la información, al respecto, Andreas Schedler menciona que la rendición de cuentas “[...] abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Vaughn, *op. cit.*, pp. 271-272.

<sup>200</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004, p. 7.

El poder del Estado en este enfoque de gobierno abierto se encuentra limitado, en Estados democráticos, las leyes de protección a informantes debe estar concatenada con el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas a la que se ven obligada las autoridades, aunado al enfoque de derechos humanos, porque al hablar del derecho de acceso a la información, predomina el principio de interdependencia, es decir, el acceso a la información está vinculado con otros derechos, como la interdependencia que guarda con el derecho a la libertad de expresión.

Por último, el enfoque de los derechos humanos puede ser el más amplio, al respecto Vaughn menciona:

La perspectiva de los derechos humanos se basa sobre todo en la libertad de expresión. [...] La libertad de expresión también sirve de base para otras provisiones de ley gubernamentales, tales como las leyes de libertad de información... La rendición de cuentas democrática se basa en la libertad de expresión y de asociación, con el objeto de modificar las políticas y prácticas del gobierno. [...] Al vincular la protección a denunciantes con los derechos humanos, el estatuto modelo asume una visión amplia respecto a las protecciones a denunciantes que son necesarias para combatir la corrupción.<sup>201</sup>

En este enfoque de derechos humanos, también es importante mencionar la protección que se otorga al denunciante, nos referimos al derecho de protección a sus datos personales, al debido proceso, a su integridad como persona, el derecho a la vida, entre otros derechos que guardan cercanía con su relación laboral.

Regular y proteger a los informantes internos en el sector público es esencial porque se sumarian esfuerzos para combatir y prevenir la corrupción, independientemente la manera en cómo se esté regulando, ya sea a través de leyes sectoriales o leyes generales, trabajar en este asunto es una medida prevista por los instrumentos internacionales en la materia.

Así como es imprescindible proteger al servidor público (quien alerta sobre el acto de corrupción), también dicha protección debe ser aplicada a quienes colaboran en

---

<sup>201</sup> Vaughn, *op. cit.*, pp. 78-79.

calidad de testigos, sin omitir protecciones adicionales que abarquen a cónyuges de los informantes o descendientes directos.

#### I. 5.4 Obligación de informar

La literatura en torno a los informantes internos en sus distintas definiciones contiene una característica importante que es “la divulgación deliberada y voluntaria”<sup>202</sup> o el “acto deliberado no obligatorio”<sup>203</sup> es decir, a pesar de que puede estar establecido en la ley que los servidores públicos informen sobre hechos de corrupción, este aspecto más bien correspondería “a la denuncia obligada tradicional.”<sup>204</sup>

La diferencia entre la obligación de informar y el *whistleblower*, señala Banisar que en la denuncia obligada tradicional “[...] si no se revela la información, el funcionario podría enfrentar la posibilidad de una sanción administrativa o penal”<sup>205</sup>, mientras que el sentido del informante interno puede alertarse sobre algún hecho ilegítimo, de actos que están siendo mal ejecutados o de cuestiones antiéticas en el interior de la organización.

Cuando hablamos de la figura del informante interno en el sector público, específicamente en los servidores públicos, diferentes instrumentos normativos que regulan su actuación tienden a orientarse sobre la necesidad de denunciar cualquier acto que esté en contra de los principios, valores o reglas de integridad que deben regir su actuar, si hablamos del contenido establecido en códigos de ética o de conducta, estos últimos que tienden a elaborarse tomando como referencia las atribuciones propias de la institución en que se elabora, así como su misión y visión.

Un claro ejemplo de lo anterior, es un servidor público que labore en alguna dependencia encargada de llevar a cabo la política de desarrollo social y como parte de los programas que contemplan se encuentra el otorgamiento de becas a jóvenes que sobresalen por actividades deportivas o madres solteras y es testigo de que tales

---

<sup>202</sup> Vid. Dawson, *op. cit.*, párr. 6.

<sup>203</sup> Vid. Jubb, *op. cit.*, p. 78.

<sup>204</sup> Vid. Banisar, *op. cit.*, p. 205.

<sup>205</sup> *Idem.*

recursos se otorgan sin cumplir con los procedimientos establecidos y estándares creados para ello, tanto el código de conducta de la institución en que labora, como la ley que regula las responsabilidades a que es sujeto como servidor público, lo obligan a denunciar cualquier acto de corrupción ante su superior jerárquico o ante el órgano interno de control. Hasta este punto la obligación de informar deriva que está contemplado en el marco normativo.

Por otra parte, la característica del *whistleblower* es que la denuncia la realiza de “buena fe”, es decir, puede que no exista la obligación de informar acerca de un acto de corrupción o una actividad ilegítima o inmoral, sin embargo, como otro elemento que caracteriza al informante interno es que la revelación se realiza por el interés público, el informante interno atendiendo a estos dos elementos sopla el silbato al interior de la institución.

No obstante, para que el servidor público pueda ser sujeto a protecciones básicas por revelar información, debe constituirse su obligación de informar, obligación que esta concatenada a una cultura de la legalidad y una cultura de la denuncia.

Al momento de establecerse la obligación de informar a los servidores públicos, la teoría y la práctica indica que debe informarse sobre las medidas de protección, motivos de la denuncia y las sanciones en caso de que la denuncia no esté sustentada o no sea verídica.

Desde esta perspectiva, cuando se constituye el deber de informar en los servidores públicos, también debe otorgárseles seguridad, tanto laboral, como de su integridad física, así como la de sus propiedades, es decir, otorgarles protecciones con el objetivo que no solamente la denuncia sea una obligación, sino que se cuente con instrumentos que faciliten tal denuncia y protejan a quienes las lleven a cabo de posibles repercusiones.

## I. 5.5 Incentivos al *whistleblower*

Uno de los aspectos relevantes en la literatura ha sido los incentivos hacia quienes alertan sobre hechos de corrupción. Existen leyes que recompensan a los que llevan a cabo las denuncias de irregularidades, “un método es permitir al individuo que demande en nombre del gobierno para recuperar el dinero perdido o mal gastado... esto es típicamente conocido como acción *qui tam*.”<sup>206</sup>

“La *False Claims Act de 1863 (FCA)* supuso el cambio más significativo de la figura del *whistleblower*... La FCA proveía la posibilidad de que el ciudadano que tuviera conocimiento de la violación de esta ley interpusiera la denuncia en nombre del gobierno, lo que podría reportarle una recompensa de entre el 15 y el 25 % de la cantidad recuperada al final del litigio.”<sup>207</sup>

Otro de los aspectos que se deben resaltar en los incentivos es que existen leyes “[...] que cuentan con previsiones de compensación a los denunciadores en casos donde han sufrido daños que no pueden ser remediados a través de un requerimiento oficial. Esto incluye salario caídos pero también puede incluir una compensación económica por daño moral.”<sup>208</sup> un ejemplo de ellos es la Ley de Revelación de Información Pública (PIDA) del Reino Unido que permite compensaciones por daños morales.<sup>209</sup>

Uno de los problemas al momento de emitir leyes que otorguen recompensas es que pueden apartarse del término “interés público” que engloba la definición de informante interno, es decir, puede llegar a existir casos en que estas denuncias sean promovidas con el objetivo de obtener recompensas, en estos casos, cualquier ley que estipule recompensas debe establecer claramente bajo qué características proceder.

---

<sup>206</sup> Banisar, *op. cit.*, p. 236.

<sup>207</sup> Espín, *op. cit.*, p. 111.

<sup>208</sup> Banisar, *op. cit.*, p. 232.

<sup>209</sup> *Cfr. Ibidem.*

## I. 6 Limitaciones al *whistleblower*

Existen diferentes limitaciones para los informantes internos, una de ellas es la confidencialidad y la confianza en la organización, institución o lugar de trabajo, el dilema ético recae en el informante al momento de decidir si lleva a cabo o no la denuncia, la confianza que se le ha depositado puede arrebatarle, mientras que la confidencialidad implica más que cuestiones éticas, situaciones de acuerdos, es decir, el empleado en la organización pudo haber firmado un acuerdo de confidencialidad al momento de su contratación.

Otra limitación en los informantes internos son los culturales: “En algunas regiones también existe una oposición cultural preocupante a los informantes internos que debe ser superada. Los informantes internos son vistos como “soplones”, “delatadores” “chismosos” y otras connotaciones. Algunas de estas provienen del abuso que a lo largo de su historia se ha hecho en ciertos países del papel de los delatadores.”<sup>210</sup>

A lo anterior se le puede agregar, las limitaciones de información y desconocimiento del concepto del *whistleblower*, porque no puede considerarse al informante interno como soplón, chismoso, u otra forma desde una concepción negativa, cuando en su definición y aún más en las de las convenciones como la de las Naciones Unidas y la Interamericana se menciona que la denuncia debe ser de buena fe.

Por último, están las limitaciones legales que protegen diversos derechos humanos como el derecho al honor, la integridad, y la protección de datos personales principalmente.

---

<sup>210</sup> Banisar, *op. cit.*, p. 211.

### **I. 6.1 Consecuencias de la denuncia**

Las consecuencias de la denuncia de irregularidades es el motivo por el cual se exige que se trabaje en la materia para encontrar las mejores medidas de protección al *whistleblower*. Las consecuencias al momento de emitir la denuncia están determinadas en lo social, en el lugar del trabajo, en lo económico y en lo legal.

Primero, las consecuencias sociales como ya se ha mencionado es que se suele confundir y relacionar a los informantes internos como delatores, chismosos o soplones, de esta manera es como se ven excluidos de la sociedad, por otra parte, “hay comentarios frecuentes en la literatura sobre las culturas en el lugar de trabajo que desalientan las denuncias de irregularidades al etiquetar a los denunciantes de manera despectiva como chismosos, ratas y soplones.”<sup>211</sup>, aparte de etiquetarlos bajo estos aspectos, los trabajadores pueden ser objeto de intimidaciones y represalias.

Las consecuencias económicas se orientan cuando el trabajador ha denunciado y como consecuencia de la denuncia fue despedido de la organización para la que trabajaba, quedando desamparado y agravado económicamente.

Por último, están las consecuencias legales que son aquellas en las que el informante interno comete una falta al marco jurídico, por ejemplo, haber dado información resguardada bajo secreto por las leyes en la materia.

### **I. 6.2 Responsabilidad legal del *whistleblower***

“La responsabilidad legal del denunciante puede originarse por la infracción de deberes de lealtad y confidencialidad al empleador, sea por ley (especialmente en el caso de los funcionarios públicos) o por cláusulas contractuales”.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Dawson, *op. cit.*, Lealtad y deslealtad organizacional, párr. 4.

<sup>212</sup> Sánchez Lay, *op. cit.*, p. 40.

Las leyes de confidencialidad están estipuladas en muchas ocasiones en los contratos de trabajo, aunque para efectos de hacer pública la irregularidad o el hecho de corrupción en las organizaciones sobresale el “interés público” por encima de los intereses de la organización.

En relación con los decretos relativos o asuntos secretos, Banisar menciona: “La mayoría de los países poseen leyes que prohíben la divulgación de secretos militares y de Estado... estas leyes constituyen una gran barrera para los esfuerzos de la lucha contra la corrupción, pues en general prohíben la revelación de cualquier información sin autorización previa.”<sup>213</sup>

También existen leyes que pueden llegar a complicar la denuncia de irregularidades, como es el caso de las leyes de difamación,<sup>214</sup> anteriormente se habló que en los canales internos de denuncia uno de los requisitos que se debía establecer para que pudiera llevarse a cabo es que el informante se identifique y presente algunos datos de la irregularidad o el hecho de corrupción denunciado, en este caso, cuando la denuncia versa sobre un hecho falso, las leyes de difamación y calumnia protegen el derecho al honor y la integridad de las personas o por otro lado, de las instituciones.

A lo anterior se suman las diferentes leyes penales y civiles<sup>215</sup> que pudieran llegar a intervenir con la figura del *whistleblower*, bajo este criterio establecer regulaciones y protecciones puede resultar complicado pero la realidad nos demuestra que no es así ya que países como Estados Unidos, Reino Unido y Australia tienen bien desarrolladas sus leyes de informantes internos.

---

<sup>213</sup> Banisar, *op. cit.*, p. 210.

<sup>214</sup> *Vid. Ídem.*

<sup>215</sup> Banisar, *op. cit.*, p. 211.

# CAPÍTULO II. EL MARCO NORMATIVO FEDERAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

## II. 1 Nociones generales de administración pública

Menciona Omar Guerrero en su obra *Principios de Administración Pública* que “la dicotomía entre política y administración constituye una variante a la distinción de esferas de poder y de acción entre el gobierno y la administración, ampliamente desarrollada por varios cultivadores de la ciencia de la administración en Francia, España e Iberoamérica, a lo largo del siglo XIX.”<sup>216</sup>

En cuanto a las disciplinas científicas, éstas se fueron especializando en un determinado periodo, por un lado, la ciencia de la administración y por el otro las ciencias políticas<sup>217</sup>, sin embargo, Guerrero indica: “En el mundo germánico las Ciencias Camerales fueron acogidas como una herencia y fueron reformadas en torno a la categoría de *Ciencias Políticas Positivas*, cuyo centro de gravedad era el Estado. Su guía fue el notable catedrático de la universidad de Viena, Lorenz Von Stein, profesor de economía, teoría del Estado y ciencia de la administración”.<sup>218</sup>

En este orden, refiere que “en la actualidad, ha tenido a prevalecer la visión de Von Stein y el Estado se conserva como el foco de unidad disciplinaria de la ciencia de la administración en conjunción con las disciplinas políticas que le son afines.”<sup>219</sup>

Bajo esta misma tesitura, entendemos que las ciencias políticas y las ciencias de la administración guardan una relación imprescindible, una colabora con la otra. De esta

---

<sup>216</sup> Guerrero, Omar, *Principios de administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2019, p. 67.

<sup>217</sup> Al respecto indica Guerrero que desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la ciencia política había alcanzado plenamente su estatus como disciplina científica, pero no comprendía en su campo de estudio a la totalidad de los problemas políticos, e incluso, en su seno existía un nutrido debate sobre su objeto. *Ibidem*, p. 65.

<sup>218</sup> *Ibid*, p.72.

<sup>219</sup> *Idem*.

manera, para entender cómo funciona la administración pública, es necesario tener claras ciertas definiciones como la de Estado, política, administración y todo lo que que esta última conlleva.

El propósito del capítulo II es determinar quiénes son los servidores públicos, su marco normativo, específicamente en cuanto a responsabilidades se refiere y para ello resulta sustancial conocer las nociones generales de la administración pública.

Una vez dicho lo anterior, “entendiéndose a la administración pública como el Estado en actividad, y estando sustentada en el movimiento, la práctica administrativa constituye su esencia.”<sup>220</sup> Quienes llevan a cabo esta práctica son los servidores públicos, es decir, son los que echan andar el aparato estatal.

Para comprender cómo funciona el aparato estatal, en particular la administración pública, es importante conocer dos conceptos; qué es política y qué es el Estado, Max Weber menciona “que por política entenderemos solamente la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado.”<sup>221</sup>

Por otro lado, Uribe menciona que las definiciones más comunes utilizadas en el campo jurídico se refieren a la política como:

1. “Actividad que crea, desenvuelve y ejerce el poder (definición descriptiva).
2. Lucha, oposición o disyunción (definición descriptiva).
3. Actividad orientada por un fin: el bien común.”<sup>222</sup>

Por otra parte, Bobbio, Matteucci y Pasquino señalan que “en la Edad moderna el término política se emplea comúnmente para indicar la actividad o el conjunto de actividades que de alguna manera tienen como término de referencia la polís, es decir, el Estado.”<sup>223</sup>

En este contexto, comprendemos que toda relación entre los hombres es política, aunque en la misma palabra se encuentren inmersos dos elementos, dominación como

---

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>221</sup> Weber, *El Político...*, *op. cit.*, p. 82.

<sup>222</sup> Uribe, *op. cit.*, p. 73.

<sup>223</sup> Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política* (trad. Arico, José *et al.*), Siglo veintiuno editores, 14ª ed., México, 2005, p. 1215.

medio de llegar al poder político y, por otro lado, el de integración, en este elemento, predomina la asociación política, es decir, cuando la política responde al Estado.

Por lo tanto, “siguiendo la idea de [Max Weber] de la expropiación de la política por un segmento de la sociedad”<sup>224</sup> el “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distributivo) reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física... El Estado es la única fuente del derecho a la violencia<sup>225</sup>”, por consiguiente, Weber refiere que “El Estado como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal).”<sup>226</sup>

“El Estado es un todo general, institución de instituciones, la forma suprema de la organización social”<sup>227</sup>, así como el Estado es considerado como una organización social o política, también existe una organización administrativa en su interior, al respecto:

Serra Rojas en su obra de Derecho Administrativo señala que es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa. Las primeras consideran al Estado en su unidad y se refieren a la forma del Estado (unitario o federal); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de su actividad, o sea la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo, al Gobierno mismo como conjunto de medios por los cuales la soberanía se traduce en acto.<sup>228</sup>

Cierto es que es la organización política comprende al tipo de Estado del que se habla, puede ser un Estado federal en el caso de México o Estados Unidos o podemos hablar de un Estado Unitario como el de Chile, es la forma en que se organiza ese ente al que los ciudadanos ceden parte de su soberanía a través de un pacto social que comúnmente contiene pesos y contrapesos del poder, es decir, tres poderes, ejecutivo,

---

<sup>224</sup> Uribe, *op. cit.*, p. 73.

<sup>225</sup> Weber, *El político...*, *op. cit.*, p. 83.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>227</sup> López, Eduardo y, López, Natalia, *Derecho administrativo mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2014, p. 113.

<sup>228</sup> Rivera Lugo, Fidel Roberto, “La sectorización: estrategia para la planeación, coordinación y control de las empresas paraestatales”, *Revista de administración Pública*, México, Vol. LI, No 1, septiembre-diciembre 2016, p. 240.

legislativo y judicial, al primero es el que le corresponde la organización administrativa, dirigir los fines de la administración pública para beneficio de la sociedad.

Bajo esta tesis, el gobierno a través de la organización administrativa, la cual es la organización de la administración pública que “está integrada por los entes del Poder Ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a la Constitución y las Leyes respectivas les han sido asignadas<sup>229</sup>”, atiende los servicios públicos que demanda la sociedad.

En este orden de ideas, Omar Guerrero señala:

Uno de los rasgos más sobresalientes del Estado es la administración, porque el Estado asume desde un principio sus responsabilidades sociales, económicas y políticas, las cuales, signadas por una actividad continua, demanda la creación de una clase funcionarial. Junto con la continuidad administrativa emerge la estabilidad de cargo, pero sujeta al derecho de revocación, tomándose distancia de la estimación de cargos.<sup>230</sup>

Para echar andar la actividad administrativa se necesita personal que se encargue de las vastas tareas competencia de la administración pública, para ello, una vez claro los conceptos de política y Estado, procedemos a esclarecer las definiciones de Administración pública y con ello la de funcionario público, que en términos de D. Morris, sería el aparato personal del Estado.<sup>231</sup>

En este sentido, comprendemos que la administración pública “[...] es una cualidad del Estado [...] consiste en la *actividad del estado*”<sup>232</sup>, señala Guerrero que “la administración pública [...] tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora para su continuidad y desarrollo...”<sup>233</sup>, así mismo, añade que “existe una unidad orgánica y funcional entre el Estado y su actividad, es decir, la administración, que hace imposible

---

<sup>229</sup> López y López, *op. cit.*, p. 127.

<sup>230</sup> Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 59.

<sup>231</sup> Recordemos que Stephen D. Morris señala que el Estado está compuesto por tres aparatos, un aparato ideológico, un organizacional y un aparato personal.

<sup>232</sup> Guerrero, Principios..., *op. cit.*, p. 37.

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 38.

pensarlo sin ella, del mismo modo como la administración sin el Estado es incomprendible.”<sup>234</sup>

Al respecto, indica Gabino Fraga que “la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado”<sup>235</sup> por ello, no se puede pensar al Estado sin la administración pública, ya que su objeto de esta última es la sociedad, la organización administrativa integra y coordina las diferentes instituciones del poder ejecutivo para dar cumplimiento y llevar a cabo los servicios públicos que la sociedad demanda.

De esta manera, Guerrero al definir a la administración pública menciona: “Podemos definir a la administración pública del siguiente modo: la administración pública, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público.”<sup>236</sup>

Por otra parte, Ponce de León al indicar que los fines del Estado es la creación y prestación de los servicios públicos, refiere que la administración pública: “es una organización, con recursos humanos, materiales, informáticos, y financieros que aplica y pone en práctica, las políticas públicas y las decisiones tomadas por el Estado, y que por medio de acciones transformadoras satisface las demandas sociales a través de la producción de bienes, servicios y regulaciones.”<sup>237</sup>

La administración pública se encarga de hacer operativa las políticas del Estado, es decir, analiza las demandas sociales para poder otorgar los servicios públicos, la administración pública se organiza de diferentes maneras, cada Estado de acuerdo a lo que menciona Andrés Serra Rojas tiene su propia organización política y su organización administrativa -está última de la administración pública- que esta “[...] relacionado con el qué y el cómo del gobierno.”<sup>238</sup>

---

<sup>234</sup> Guerrero, La administración..., *op. cit.*, p. 18.

<sup>235</sup> *Apud.* López y López, *op. cit.*, p. 116.

<sup>236</sup> Guerrero, principios..., *op. cit.*, p. 41.

<sup>237</sup> Ponce de León Armenta, Rafael, *La administración pública en México*, Porrúa, México, 2015, p.

3.

<sup>238</sup> Guerrero, principios..., *op. cit.*, p. 44.

Cierto es que “la tarea de la administración es llevar a cabo, con eficiencia, las tareas asignadas removida de la prisa y la competencia de la política”<sup>239</sup>, por lo tanto comprendemos que “el ejercicio del Estado se realiza fundamentalmente a través de la función administrativa, para satisfacer los intereses colectivos de la sociedad”<sup>240</sup>, sobre esto, refiere Serra Rojas: “La función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo, [su] gestión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medio de que dispone.”<sup>241</sup>

Tales propósitos y demandas deben ser atendidos por el personal administrativo que aporte tanto intelectualmente como físicamente en las actividades que realizan los órganos del poder ejecutivo.

Bajo esta tesis, Max Weber menciona que “en el Estado moderno, las progresivas exigencias que se plantean a la administración se deben a la complejidad cada vez mayor de la civilización y tienden a la burocratización”<sup>242</sup>, sobre la burocracia señala Serra Roja que “en un sentido original la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios o empleados públicos.”<sup>243</sup>

Bajo esta premisa, sobre el modelo administrativo Weberiano, Merino menciona: “Con el nacimiento del Estado moderno y, con él, de los aparatos administrativos basados en las obligaciones jurídicas desprendidas del liberalismo, se consolidó la visión de una burocracia estable entendida como una estructura profesional e imparcial, capaz de cumplir a pie juntillas con las funciones del Estado.”<sup>244</sup>

La burocracia es el modelo eficiente que la administración tiene para cumplir con sus propósitos “una vez instaurada en su plenitud, la burocracia constituye una de las

---

<sup>239</sup> Cejudo, M. Guillermo, *Democracia y burocracia*, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, p. 23.

<sup>240</sup> López y López, *op. cit.*, p. 122.

<sup>241</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, Porrúa 28ª ed., México, 2009, p. 384.

<sup>242</sup> Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?* En <https://www.google.com/search?q=weber+max+qu%C3%A9+es+la+burocracia&oq=weber+max+qu%C3%A9+es+la+burocracia&aqs=chrome..69i57j0i22i30l7.8317j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#> Fecha de 2 de octubre de 2020, p. 43.

<sup>243</sup> Serra, *op. cit.*, p. 387.

<sup>244</sup> Merino, Mauricio, *Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, CIDE, 2013, p. 30.

estructuras sociales más difíciles de destruir. La burocracia es el medio de transformar “la acción comunitaria” en una “acción social” organizada racionalmente.”<sup>245</sup>

Esta clase o estructura social es importante, es decir, los empleados públicos cubren un papel fundamental para el cumplimiento de las políticas, así lo señala Merino al indicar que “la capacidad de acción de las burocracias es uno de los factores definitivos para el éxito o el fracaso de las políticas públicas, desde su concepción hasta sus últimas consecuencias.”<sup>246</sup>

De aquí la necesidad de separar la noción entre política y administración, al respecto, desde la lógica de la burocracia weberiana, Cejudo menciona: “En esta lógica, la relación entre democracia y burocracia debería ser razonablemente simple: el proceso político democrático definiría los propósitos de los gobiernos y el aparato burocrático se aseguraría de su cumplimiento. Se trata de la llamada dicotomía entre política y administración: la política define los fines, la burocracia establece los medios.”<sup>247</sup>

Cuando Weber menciona que “hay dos formas de hacer de la política una profesión. O se vive “para” la política o se vive “de” la política”.<sup>248</sup>, añade que “el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a “administrar” sobre todo imparcialmente”<sup>249</sup>, en relación con lo señalado por Weber cabe destacar que los puestos de elección popular, es decir, aquellos que se obtienen participando en las reglas del juego, son puestos políticos, mientras que el modelo Weberiano sobresale por la eficiencia y la capacidad que debe tener el empleado público para ejercer su cargo, aunado a un sistema de derechos y responsabilidades.

Por lo anterior es sensato indicar que “una democracia requiere de un aparato burocrático, pues los fines y valores definidos en el proceso político pueden

---

<sup>245</sup> Weber, El político..., *op. cit.*, p. 43.

<sup>246</sup> Merino, Políticas..., *op. cit.*, p. 43.

<sup>247</sup> Cejudo, *op. cit.*, p. 21.

<sup>248</sup> Señala Max Weber que la diferencia en el vivir para y en el vivir de se sitúa, pues, en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive “de” la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos y vive “para” la política quien no se haya en este caso. Weber, El político..., *op. cit.*, pp. 95-96.

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 115.

materializarse sólo en la administración pública, que los vuelve factibles mediante decisiones técnicas concretas.”<sup>250</sup>

Hasta aquí todo lo referente a la administración pública y su aparato burocrático, todo lo que en ello engloba, es decir, el Estado, la política, la organización administrativa y la democracia, propio de Estados desarrollados como es el caso de México.

En el siguiente apartado abordaremos la definición de los agentes que pertenecen a la estructura burocrática, los empleados, funcionarios, servidores, trabajadores, etc., términos que suelen atribuirse a los agentes que conforman el aparato burocrático de la administración pública.

## **II. 1.1 Definición de servidor público**

Al momento de definir a los servidores públicos sucede lo mismo con la definición de corrupción empleada en el capítulo anterior, es decir, no hay uniformidad en el término, al respecto, se suelen utilizar diferentes acepciones para referirse a los trabajadores al servicio del Estado, tales como servidores, empleados, comisionados, agentes públicos, etc., sin embargo, es menester tener presente algunas de ellas entorno al término servidor público.

El objetivo de seleccionar el término servidor público deriva que de esta manera son llamados los trabajadores al servicio del Estado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Como ya hemos mencionado anteriormente, la organización administrativa requiere de personas que se reconocen como trabajadores al servicio del Estado, por lo tanto, al régimen jurídico aplicable al personal administrativo se le conoce como función pública,<sup>251</sup> la “función pública está constituida por la organización, funcionamiento y

---

<sup>250</sup> *Apud. Cejudo, op. cit.*, p. 19.

<sup>251</sup> *Cfr. Serra, op. cit.*

distribución de competencias entre los órganos del Estado, a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone.”<sup>252</sup>

Acerca de la noción del empleo público refiere José Fernández Ruiz: “Se enlaza con la función pública, actividad reservada a los órganos depositarios del poder público, explicable como la actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de la soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas; es decir, necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración pública; en suma, de los entes públicos.”<sup>253</sup>

En este orden, sobre los trabajadores al servicio del Estado, Señala Guerrero: “En el siglo XVIII, los funcionarios en general eran denominados servidores reales (*Könogliche Bediente*), pero hacia finales de la centuria se generalizó la denominación de servidor del Estado (*Staatsdiener*). Hoy en día se usa la expresión funcionario (*Beamter*), cuyo uso se remonta al siglo XIX.”<sup>254</sup>

De igual manera, Guerrero señala que “en la antigua Alemania Federal, el personal de los servicios públicos se dividía en dos categorías: los funcionarios regidos por el derecho público y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado.”<sup>255</sup>

En este sentido, menciona Max Weber que “sólo la burocratización del Estado, y de la ley en general, brinda una posibilidad determinada de diferenciar drástica y conceptualmente un orden legal "objetivo" de los "derechos subjetivos" del individuo garantizados por aquél: separar el derecho "público" del derecho "privado.”<sup>256</sup>

Es decir, las relaciones que fijan a los trabajadores al servicio del Estado se fijan por el derecho público, aunque existen determinadas acepciones para referirse a los trabajadores del Estado, Serra Rojas menciona que “la expresión más empleada,

---

<sup>252</sup> López y López, *op. cit.*, p. 313.

<sup>253</sup> *Apud.* López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013, p. 60.

<sup>254</sup> *Apud.* Guerrero, Principios..., *op. cit.*, p. 104.

<sup>255</sup> *Idem.*

<sup>256</sup> Weber, ¿Qué es..., *op. cit.*, p. 108.

histórica y legalmente, ha sido la de funcionarios y empleados públicos”<sup>257</sup>, en consecuencia indica que “se considera funcionario a todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección popular o nombramiento o autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas”<sup>258</sup>, de esta manera, el funcionario actúa por delegación, mientras que el empleado público, de acuerdo a Serra Rojas, solo participa en la prestación de los servicios de la administración.

Por último, Guerrero define al servidor público como:

[...] Aquél que, independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.<sup>259</sup>

Toda la teoría relacionada con el aparato burocrático de la administración pública y con la categoría que se le debe brindar al servidor viene aunado a un régimen donde predomine la permanencia de este último, al respecto refiere Max Weber “el funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público.”<sup>260</sup>

Por lo anterior, es necesario reiterar que a quienes llevan a cabo la realización de los servicios públicos, se les puede llamar de diferente manera, ya sea agentes públicos, funcionarios públicos, empleados públicos, comisionados públicos, burócratas, o el término utilizado a lo largo del presente trabajo; servidor público.

Al igual que en la teoría, en diferentes instrumentos normativos pueden encontrarse definiciones entorno a tal concepto, por ejemplo, en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, art. 2, se define al funcionario público cómo: I) “Toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea

---

<sup>257</sup> Serra, *op. cit.*, p. 391.

<sup>258</sup> *Ibidem*, p. 392.

<sup>259</sup> Guerrero, Principios..., *op. cit.*, p. 106.

<sup>260</sup> Weber, ¿Qué es..., *op. cit.*, p. 20.

cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo”<sup>261</sup>, de igual manera, la misma convención distingue entre funcionario público extranjero y funcionario de una organización internacional pública:

b) Por “funcionario público extranjero” se entenderá toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo, o judicial de un país extranjero, ya sea designado o elegido; y toda persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluso para un organismo público o una empresa pública... c) Por “funcionario de una organización internacional pública” se entenderá un empleado público internacional o toda persona que tal organización haya autorizado a actuar en su nombre.<sup>262</sup>

Por otra parte, en la Constitución Política Mexicana, Título Cuarto “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”, se establece en el art. 108 lo siguiente:

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.<sup>263</sup>

El artículo 108 constitucional en mención posee una singularidad, en él se describen a los funcionarios públicos tanto de la administración pública federal como del poder legislativo, es decir, del Congreso de la Unión, aunado a los organismos constitucionales autónomos y miembros del poder judicial, como se observa, su alcance no solo permea en el poder ejecutivo, sino a los tres poderes de la Unión (ejecutivo, legislativo y judicial), se aprecia que en el mismo artículo se mencionan los términos funcionarios, empleados y servidores.

Derivado de lo anterior es preciso hacer alusión a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como su nombre lo indica, en ella se encuentran

---

<sup>261</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, *op. cit.*, p. 7.

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>263</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 109.

constituidas las responsabilidades de los servidores públicos, el artículo 3 Fracción XXV indica que son servidores públicos “las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>264</sup>

En este sentido, al ser una Ley de carácter general, se encuentra homologada en cada una de las entidades federativas del país, por lo tanto, la definición de servidor público es general en cada una de ellas.

## II. 2 La administración pública en México

Sobre el desarrollo de la administración pública en México, Omar Guerrero señala: “la administración pública es el producto de procesos combinados de la tradición, la acumulación y la centralización que produjeron la agregación de instituciones, la laicización del Estado, la reivindicación del patrimonio nacional y las expropiaciones que resultaron como producto de las revoluciones.”<sup>265</sup>

Aunado a lo anterior, se comprende que el poder Ejecutivo es el encargado del gobierno y de la administración pública, es decir: “el poder Ejecutivo es uno de los tres poderes constituidos por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía. La acción de este poder se realiza por el Gobierno y por la Administración Pública, en la cual se desenvuelve la función pública.”<sup>266</sup>

Existe una estrecha relación entre los conceptos de gobierno y administración pública, “el concepto de gobierno puede diferenciarse del de administración pública,

---

<sup>264</sup> México, Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 19 de noviembre de 2019, p. 3.

<sup>265</sup> *Apud.* Rivera, *op. cit.*, p. 246.

<sup>266</sup> López y López, *op. cit.*, p. 313. De acuerdo con Omar Guerrero “en 1821 nace formalmente la administración pública mexicana y, con ella, la administración centralizada, es decir, las secretarías de Estado. Otras instituciones, las descentralizadas, son preexistentes al Estado mexicano y son herencia del Virreinato al México del siglo XIX.” 72. Guerrero, Omar, “Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública” *Revista de administración Pública*, México, Vol. LI, No 1, septiembre-diciembre 2016, p. 21.

debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones”<sup>267</sup>, la forma de gobierno en México está establecida por el art. 40, en el cual se menciona que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, laica y federal compuesta por estados libres y soberanos.”<sup>268</sup>

Por consiguiente, “puede afirmarse que el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y, asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones.”<sup>269</sup>

A través de las instituciones es como el gobierno atiende las necesidades de la sociedad, por lo que es muy importante esta relación.

Por otra parte, en relación con la administración pública, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM, establece lo siguiente: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”<sup>270</sup>

En este sentido, el ordenamiento reglamentario del artículo 90 en cuestión es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>271</sup> (LOAPF) “[...] que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal; define la organización de las mismas y establece las atribuciones y competencia de todas y cada una de las dependencias y entidades que la integran.”<sup>272</sup>

---

<sup>267</sup> *Apud.* Sánchez Gonzáles, José Juan, *Administración Pública y reforma del estado en México*, IAPAS: UAEM Universidad Autónoma del Estado de México: UAT, México, 2018, p. 38.

<sup>268</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 50.

<sup>269</sup> Sánchez Gonzáles, *op. cit.*, p. 37.

<sup>270</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p.89.

<sup>271</sup> Al respecto, durante el mandato [del Presidente] José López Portillo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1976, el Decreto por el que se expide la primer LOAPF, la cual dio origen a las bases normativas que sentaron la forma como se habría de organizar la APF Centralizada y Paraestatal. Vargas Zempoaltecatl, Javier, “Evolución Jurídica de la Función Pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de administración Pública*, México, Vol. LI, No 1, septiembre-diciembre 2016, p. 207.

<sup>272</sup> *Apud.* Vargas, *op. cit.*, p. 206.

Cabe destacar que la LOAPF fue parte de las leyes secundarias que se reformaron o crearon, para dar vida al Sistema Nacional Anticorrupción.<sup>273</sup>

En su artículo primero la LOAPF establece como se integra la administración pública centralizada y como se compone la administración pública paraestatal, a saber:

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal<sup>274</sup>.

Sobre el término paraestatal, Acosta Romero señala lo siguiente: “el significado usual del término paraestatal, conforme a la mayoría de los diccionarios es lo que no corresponde al Estado o lo que está al lado del Estado, por lo que precisa que el sector paraestatal es un conjunto de unidades administrativas que están integradas formalmente en la administración pública estatal y a las que también la LOAPF les llama entidades.”<sup>275</sup>

Sobre la organización de la administración centralizada y paraestatal, cada una cuenta con las dependencias expresadas en el siguiente cuadro:

**Tabla 2.**  
*Administración Centralizada y Paraestatal*<sup>276</sup>

<b>Administración Pública Centralizada (art. 2, LOAPF)</b>	<b>Administración Pública Paraestatal (Art. 3, LOAPF)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Secretarías de Estado;</b></li> <li>• <b>Consejería Jurídica, y</b></li> <li>• <b>Órganos Reguladores</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismos descentralizados;</li> <li>• Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito,</li> </ul>

<sup>273</sup>Su última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de enero del presente año.

<sup>274</sup> México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 9 de agosto de 2020, p. 1.

<sup>275</sup> *Apud.* Rivera, *op. cit.*, p. 239.

<sup>276</sup> Elaborado con base en la LOAPF.

<b>Coordinados en Materia Energética (Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía)</b>	organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomisos</li> </ul>
--	--

La LOAPF es muy clara al indicar cuales son las instituciones, organismos y dependencias que componen la administración pública centralizada y paraestatal, en este sentido, al observar la clásica división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) que está definido por el artículo 49 constitucional y en razón de lo que establece la Ley orgánica, el Presidente de la República es quién designa a los titulares de cada Secretaría, en este punto, resulta sustancial resaltar que con el cambio de gobierno, algunas Secretarías sufrieron alteraciones en su nombre, como la Secretaría de Desarrollo Social que pasó a llamarse Secretaría de Bienestar.

**Tabla 3.**

*Secretarías del Poder Ejecutivo Federal*<sup>277</sup>

<b>Dependencia (artículo 26, LOAPF)</b>
Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Bienestar; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

<sup>277</sup> Elaborado con base en la LOAPF.

Secretaría de la Función Pública;  
Secretaría de Educación Pública;  
Secretaría de Salud;  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;  
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;  
Secretaría de Cultura, y  
Secretaría de Turismo.

Tal y como refiere el artículo 10 de la LOAPF, las Secretarías tienen igual rango, por lo tanto, no hay preeminencia alguna entre ellas.<sup>278</sup>

En otro sentido, la Secretaría de la Función Pública de conformidad por lo dispuesto en el artículo 37 de la LOAPF es la encargada del control interno y evaluación de la gestión gubernamental y sus resultados; emitir las normas de recursos humanos y patrimoniales, así como del Servicio Profesional de Carrera; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, colaborar en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), entre otras atribuciones.<sup>279</sup>

Por lo anterior, la SFP es la institución encargada de la vigilancia, el control, prevención y sanción de la corrupción.<sup>280</sup> Sobre su evolución, señala José Trinidad Lanz Cárdenas:

La evolución histórica de la Contraloría se puede dividir en cinco partes: la primera comprende los antecedentes prehispánicos y la época colonial; la segunda, corresponde a la organización y control de la hacienda pública en el México ya independiente, entre 1824 y 1917; la tercera, contiene la historia del Departamento de Contraloría entre 1917 y 1932; la cuarta, abarca lo que podría

---

<sup>278</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *op. cit.*, p. 3.

<sup>279</sup> *Cfr. Ibidem*,

<sup>280</sup> La SFP actúa conforme a la atribución que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el que otras leyes en la materia le confieren, como es el caso de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que le atribuye la investigación y substanciación de las faltas administrativas no graves cometidas por los servidores públicos.

denominarse etapa de la dispersión del control entre los años 1933 y 1982; y, la quinta, que trata propiamente sobre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.<sup>281</sup>

Así mismo, añade Vargas que después de los ciclos que menciona Lanz, se pueden considerar tres más: el que dio cabida a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); el que dio origen a la Secretaría de la Función Pública (SFP), y el más reciente que fortalece y renueva de manera sistemática a la SFP, en el marco de la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción.<sup>282</sup>

Por el contrario, María del Carmen Pardo, analiza la reestructuración de la administración pública federal cuando desapareció la Secretaría de la Función Pública durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Con el cambio de gobierno, llegaron las llamadas reformas estructurales, así mismo, la reconfiguración de la administración pública federal, que en palabras de María del Carmen Pardo, “[...] fue una de las más significativas de los últimos años de la Administración Pública Federal.”<sup>283</sup>, por lo que se refiere al cambio tan drástico que representó la propuesta de crear un sistema capaz de combatir la corrupción, menciona la autora:

Otro de los proyectos de mayor relevancia en este periodo de reestructuración fue la propuesta de un Sistema Nacional Anticorrupción, diseñado como una instancia articuladora de siete instituciones y un Comité Coordinador encargado de definir las políticas públicas de su ámbito. Originalmente los componentes serían un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada Anticorrupción, el hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Consejo de la Judicatura y el Comité Ciudadano, y también se propuso la instauración de un órgano autónomo constitucional (OAC) sin una relación jerárquica directa con una serie de auditorías preventivas internas, que sustituiría a la SFP y a la red de órganos internos de control.<sup>284</sup>

De igual manera agrega que “por medio del artículo 2 transitorio del decreto de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero del 2013,

---

<sup>281</sup> *Apud. Vargas, op. cit.*, p. 207.

<sup>282</sup> *Cfr. Idem.*

<sup>283</sup> Pardo, María del Carmen, “Cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Sistema Nacional Anticorrupción”, *Revista de administración Pública*, México, Vol. LI, No 1, septiembre-diciembre 2016, p. 197.

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 198.

se dispuso que la Secretaría de la Función Pública quedaría disuelta cuando sus funciones fueran completamente integradas a un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción.”<sup>285</sup>

Añade la autora que al cumplirse la fecha para la creación del órgano constitucional autónomo y en vistas de no generar mayores conflictos en el tema, se decidió reincorporar a la Secretaría de la Función Pública,<sup>286</sup> prueba de ello son las facultades que le confiere tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

La importancia de dirigirnos específicamente sobre la Secretaría de la Función Pública se debe a que en rasgos generales es la instancia encargada de combatir y prevenir la corrupción en la administración pública federal. Actualmente el papel que ocupa dentro de la administración pública es fundamental porque forma parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como del Sistema Nacional de Fiscalización, sus trabajos se han fortalecido y sus facultades blindado para que su grado de actuación sea a la par de la Política Nacional Anticorrupción que desde el seno del SNA se emita.

A manera de síntesis, la administración pública en México es centralizada y paraestatal, pues así lo dispone el artículo 90 de la CPEUM y su ley reglamentaria, la LOAPF. En cuanto al papel de la Secretaría de la Función Pública como institución que forma parte del SNA, y como institución encargada de conocer e investigar sobre la conducta de los servidores de la administración pública federal y demás tareas encaminadas a combatir y prevenir el fenómeno de la corrupción, su análisis en el presente texto es fundamental para comprender su papel en los siguientes apartados, principalmente entorno al sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

---

<sup>285</sup> *Ibid*, p. 98.

<sup>286</sup> *Cfr. Idem*.

## II 2.1 El servicio profesional de carrera en la administración pública

Menciona Merino que “producto de las ideas de la ilustración, el servicio civil nació así con el propósito deliberado de construir un cuerpo de funcionarios capaz de asegurar el cumplimiento de los objetivos civiles del Estado.”<sup>287</sup>

En cuanto a la burocracia, indica Cejudo que su autonomía “puede estar fundada también en el prestigio profesional y el espíritu de cuerpo de los funcionarios, motivados por sus conocimientos técnicos, la presión de sus pares y su reputación de acción imparcial.”<sup>288</sup>

En este sentido, refiere Weber que “el funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público”<sup>289</sup>, sobre este punto añade Guerrero “[...] que la labor del servidor público se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa; que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se base en la formación y el perfeccionamiento continuo”.<sup>290</sup>

De esta manera, el servicio profesional de carrera implica que la carrera administrativa permita el acceso a los puestos públicos con base en el mérito, la profesionalización, la objetividad, imparcialidad y el principio de igualdad, a diferencia del clientelismo y las redes de captura influenciada por intereses particulares.

Lo anterior, predominó en México durante mucho tiempo, menciona Serra Rojas que cada renovación del poder ejecutivo federal significaba una remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos, que no siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba, lo anterior causaba perjuicios en los servidores públicos de aquella época, pero fue hasta 1963 con la publicación de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado que

---

<sup>287</sup> Merino, Políticas..., *op. cit.*, p. 26.

<sup>288</sup> Cejudo, *op. cit.*, p. 20.

<sup>289</sup> Weber, El político..., *op. cit.*, p. 20.

<sup>290</sup> Menciona Omar Guerrero que Alemania es el mejor ejemplo de la formación profesional de servidores públicos a través del sistema de pre-ingreso, es decir, un servicio preparatorio, que tal sistema tiene más de 200 años de vigencia y que se ha transformado muy poco. Guerrero, Principios..., *op. cit.*, p. 107.

se incorporó las bases que rigen las relaciones jurídicas entre el Estado y sus Trabajadores.<sup>291</sup>

En el “diagnostico institucional del servicio civil en América Latina: México” el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que en el país:

Hasta la sanción de la [Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal] LSPC en 2003, se hicieron múltiples intentos por conformar un servicio civil integral. Sin embargo, la lógica particular de los dos universos de agentes públicos y la presencia de carreras especiales en instituciones tales como la Secretaría de Relaciones Exteriores (Servicio Exterior Mexicano), la Procuraduría Agraria (Servicio Profesional Agrario), el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral) y la Procuraduría General de la República (Servicio de Procuración de Justicia), entre otros, obstaculizaron los proyectos de darle mayor organicidad al empleo público.<sup>292</sup>

Lo anterior se mantuvo por muchos años, hasta que el servicio profesional de carrera en México se configuró con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) el 10 de abril de 2003 en el DOF y su respectivo reglamento en 2004, dicha Ley establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, para el caso de las entidades paraestatales tienen la facultad de crear sus propios sistemas de servicios profesional, tomando como base la Ley en cuestión.

Refiere el artículo 2 de la LSPCAPF que el sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.<sup>293</sup>

La importancia del servicio profesional de carrera en la administración pública es que al estar claramente definidos las bases y los instrumentos sobre los cuales se

---

<sup>291</sup> La citada Ley es la reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la CPEUM. Serra, *op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>292</sup> Strazza, Luciano, *Diagnostico Institucional del servicio civil en América Latina: México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2014, p. 7.

1. <sup>293</sup> Cfr. México, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 9 de enero de 2006.

evalúan a los candidatos, quedan descartados conflictos de intereses, o abuso de poderes de los encargados de llevar a cabo tales procedimientos.

Aunado a lo anterior otro punto a favor de tal servicio es la determinación de los salarios, mismos que ya están establecidos al momento de emitir las convocatorias, de igual manera, en tal sistema los puestos vacantes son sustentados por plazas que garantizan en el trabajador una estabilidad laboral.

Profesionalizar la administración pública es fundamental para lograr mejores resultados, y optimizar los recursos con los que cuentan las instituciones, el último aspecto a destacar del servicio profesional de la administración es que los cargos vacantes exigen en el candidato un perfil idóneo.

Por otra parte, en el año 2006 a tres años de haberse publicado la LSPCAPF, Rafael Martínez Puón mencionó: “Como dato adicional, los puestos sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera van desde el nivel de Enlace hasta el de Director General para un número aproximado de 42499 servidores públicos de un total de 649187, es decir, menos de 10% de los servidores públicos pertenecientes a la administración pública federal centralizada.”<sup>294</sup>

El dato que un su momento otorgaba el autor era un poco preocupante, el porcentaje de los puestos sujetos a la ley era mínimo, en la actualidad el servicio profesional de carrera es de vital importancia para el desarrollo de los sistemas administrativos y para el buen funcionamiento de las instituciones, así como para el combate y prevención de la corrupción.

Mientras que en los últimos años con la publicación del Sistema Nacional Anticorrupción se dio un parteaguas en la materia de combate y prevención del fenómeno y por supuesto, el tema entorno al servicio profesional de carrera no pasó desapercibido.

Cierto es que México ya cuenta con su ley y reglamento respectivo del servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada, sin embargo,

---

<sup>294</sup> Martínez Puón, Rafael, “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México: un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, No 2, semestre de 2006, p. 464.

reportes de instituciones como el BID y del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC) indican que aún se tiene que seguir trabajando.

Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo BID en su informe de 2014 menciona que el proceso de profesionalización se encuentra en una coyuntura crítica que todavía no muestra claramente su resolución. Salir fortalecido de este escenario de incertidumbre implicaría varias cosas, así mismo, añade recomendaciones, entre las que destacan las siguientes:

**i) Mostrar avances, generar confianza, construir coaliciones de apoyo.**

**ii) Fortalecer las políticas centrales de la profesionalización;**

- a) dirección estratégica “desarrollar herramientas específicas de planificación”;
- b) mérito en el acceso; La conversión de un recurso concebido como excepción (el artículo 34 de la LSPC) en regla y el uso recurrente del poder de veto son distorsiones que lesionan el espíritu del ingreso y la confianza en el sistema;
- c) Competencias (que ya se ve reflejado en el catálogo de puestos de la administración pública centralizada)
- d) Incentivos equilibrados
- e) Seguimiento del desempeño, entre otros...

**iii) Iniciar el proceso de reforma para los trabajadores de base.** Como ha reconocido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006) y la OCDE (2011), ninguna reforma es plena si no se aplica en el conjunto del servicio civil.<sup>295</sup>

Es importante destacar que la última recomendación que emite el BID se da a la par de las reformas entorno a la eliminación de la SFP y la creación del organismo constitucional autónomo en la materia, sin embargo, al vencerse el plazo para la creación de este último, como anteriormente se mencionó, la SFP volvió a ocupar sus labores y ahora es una institución importante porque forma parte del SNA y del SNF, también es la encargada de dirigir el servicio profesional de carrera, por lo tanto, la última recomendación del BID se desarrolló con la información que tenían disponible en aquel momento y que hoy ha sido sopesada.

Por otra parte, sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), México suscribió la

---

<sup>295</sup> Strazza, *op. cit.*, pp. 52-54.

Declaración el 4 de junio de 2001. En su informe final de 2016 “Ronda 5”, entre las conclusiones y recomendaciones del orden federal se encuentra el sistema para la contratación de funcionarios públicos, entre las que se encuentran las siguientes recomendaciones hechas por el organismo:

**1.1.1 Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo Federal.**

En tal recomendación destacan las siguientes medidas:

**Medida a)** sugerida por el Comité, que requería atención adicional en los términos previstos en el informe de la Tercera Ronda: Regular la facultad otorgada por los artículos 74 de La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) y 31 de su Reglamento (RLSPCAPF) al superior jerárquico inmediato del área en la que se encuentre la vacante convocada a concurso, para vetar a uno o a todos los candidatos finalistas en el respectivo proceso de selección, de tal manera que su ejercicio quede sujeto a causales previamente definidas y basadas en razones de probidad, equidad y eficiencia.<sup>296</sup>

Sobre este punto, el país informó que en el periodo comprendido entre 2004 y octubre de 2015, el promedio de vetos ejercidos alcanza apenas un punto porcentual (1%) en relación con el número de concursos realizados, lo cual representa un pequeño porcentaje, sin embargo, el organismo invitó al país a considerar la posibilidad de eliminar esa facultad de los superiores jerárquicos, con lo cual, se estima, los procedimientos de ingreso al servicio público se imprimirían de mayor transparencia y claridad, además de que se fortalecerían los niveles de confianza de los ciudadano. <sup>297</sup>

Tal medida y recomendación coincide con la que hace mención el BID en la recomendación dos, inciso b); “*Fortalecer las políticas centrales de la profesionalización; acceso al mérito*”.

“**Medida b)** sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en el informe de la Tercera Ronda: Efectuar un análisis de las causas que están incidiendo en la declaratoria de desiertos de una cantidad apreciable de procesos de selección por concurso, de adoptar las medidas correctivas a que haya lugar.”<sup>298</sup>

---

<sup>296</sup> MESICIC, *op. cit.*, p. 4.

<sup>297</sup> *Cfr. Ibidem.*

<sup>298</sup> MESICIC, *op. cit.*, p. 10.

Respecto de la anterior medida, el país respondió:

Que a partir de 2010 cuenta con información que permite identificar la causa por la que un concurso es declarado desierto, señalando que hasta 2013 el 97% de los concursos desiertos se debió a la causal prevista en la fracción II del artículo 40 del [Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal] R-LSPC, es decir, ninguno de los postulantes obtuvo el puntaje mínimo de calificación para ser considerado finalista, mientras que el 3% restante se debió a la causal descrita en la fracción III del mismo artículo que refiere al ejercicio del veto al que ya se ha hecho referencia.<sup>299</sup>

La medida “b” se encuentra concatenada con la segunda recomendación hecha por el organismo:

1.1.3.2 Elaborar un análisis sobre las razones por las que la APF no está atrayendo a más postulantes aptos y calificados en sus convocatorias públicas, en orden de adoptar las medidas correctivas a que haya lugar que, entre otros aspectos, disminuyan la incidencia de una cantidad apreciable de concursos declarados desiertos, principalmente aquellos basados en la causa prevista en la fracción II del artículo 40 del R-LSPC (el concurso se puede declarar desierto porque ninguno de los candidatos obtenga el puntaje mínimo de calificación para ser considerado finalista).

1.1.3.14 Desarrollar criterios objetivos que clarifiquen las excepciones al proceso de selección para los nombramientos temporales con base en el artículo 34 de la LSPC a modo de evitar un posible uso recurrente y arbitrario de esta modalidad de vinculación.<sup>300</sup>

El artículo 34 de LSPC establece que se podrán nombrar en casos excepcionales a servidores públicos de manera temporal<sup>301</sup>, la recomendación 1.1.3 coincide con la que emite el BID (2013) en la recomendación dos, inciso b): “*Fortalecer las políticas centrales de la profesionalización; acceso al mérito*”.

“**1.1.4** Considerar adoptar, a través de los procedimientos legislativos y/o administrativos que correspondan, las reformas pertinentes al régimen vigente de contratación de trabajadores de base de la APF que garanticen su selección por medio del sistema basado en el mérito y con sujeción a los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención.”<sup>302</sup>

---

<sup>299</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>300</sup> *Ibid*, pp. 30-32.

<sup>301</sup> *Cfr.* Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *op. cit.*, p. 8.

<sup>302</sup> MESICIC, *op. cit.*, p. 34.

Cabe destacar que la anterior recomendación de igual manera coincide con la recomendación tres hecha por el BID en 2013 *“Iniciar el proceso de reforma para los trabajadores de base”*.

Por último, es importante mencionar que en el informe del MESICIC no solo se analiza el servicio profesional de la APF, también lo hacen para el poder legislativo y para el poder judicial, anotando sus respectivas recomendaciones a ambos poderes, sin embargo, las mismas no han sido mencionadas por que el tema que nos ocupa versa sobre la APF, así mismo, resulta sustanciar mencionar que hay más recomendaciones en la materia hechas por el organismo, empero, en el presente texto solo hemos hecho mención de las que consideramos más importantes.

Como se ha observado el tema entorno a el servicio profesional de carrera es muy amplio que conlleva a un análisis profundo porque en él se encuentran diferentes estudios realizados por organismos internacionales, México necesita consolidar su servicio profesional de carrera en la APF y atender las recomendaciones que desde tales organismos se han realizado, así mismo, observar lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>303</sup> que establece los criterios para la profesionalización y eficacia de la función pública, aunque no es un documento vinculante puede servir de guía para los propósitos que nuestro servicio civil o profesional de carrera necesita.

La importancia de contar con funcionarios que logren ingresar al servicio público a través de un sistema donde se garantice la igualdad de oportunidades, la competencia por mérito, las habilidades, entre otros aspectos, resulta imprescindible, sobre todo para aquellas áreas encargadas de investigar, substanciar, prevenir y sancionar hechos de corrupción, o en su caso, conforme a lo que en el presente trabajo se ha venido relacionando, aquellas áreas encargadas de recibir las alertas de los *whistleblowers*, donde en ellas no prevalezca el acceso al puesto por medio de su captura.

---

<sup>303</sup> La Carta Iberoamericana fue aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

Esto último es un aspecto fundamental para garantizar la confianza de la unidad o área encargada de la tarea, cierto es que aún dichas áreas o unidades no existen como tales, sin embargo, se ha mencionado como supuesto.

## **II. 2.2 Marco normativo federal de los servidores públicos**

En un primer orden es fundamental comprender que el artículo 108 constitucional menciona sobre los servidores públicos, así mismo, en este orden el apartado B del artículo 123 constitucional establece la relación entre los poderes de la unión y sus trabajadores.

La Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la CPEUM es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en ella se menciona que la ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, así como de las Instituciones que enlista.<sup>304</sup>

Por otra parte, en México existen dos marcos normativos que regulan a los servidores, desde el ámbito de sus responsabilidades; la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), publicada en el DOF el 18 de julio de 2016 y última reforma con fecha 19 noviembre de 2019,<sup>305</sup> y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), con última reforma el 18 de julio de 2016.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene por objeto: “Distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables

---

<sup>304</sup> Las instituciones que mencionan son el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro MaternoInfantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil.

<sup>305</sup> Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedaron abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal Anticorrupción de Contrataciones Públicas.

por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.”<sup>306</sup>

En dicha Ley se establecen las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, de igual manera se establecen los mecanismos de prevención, corrección e investigación.

Los principios por los cuales se desempeñarán los servidores públicos de acuerdo con el artículo 7 de la LGRA son: “[...] disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.”<sup>307</sup>

Cabe destacar que, con la Creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos sufrió cambios, al entrar en vigor la LGRA se derogaron diversos artículos correspondientes a los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En dicha Ley federal se establecen diferentes instrumentos en los servidores públicos, como los procedimientos en materia de juicio político y declaración de procedencia, por su parte, los artículos derogados pasan a suplirlos los comprendidos en la LGRA, por ejemplo; en el “Comparativo de la Nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas con Leyes que abroga y/o disposiciones que deroga” elaborado por la Cámara de Diputados, se observa que el artículo 3 derogado de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecía a las autoridades competentes para aplicar dicha ley, mientras que tal precepto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas pasa a quedar establecido por el artículo 9.<sup>308</sup>

---

<sup>306</sup> México, Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 19 de noviembre de 2019, p. 1.

<sup>307</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>308</sup> Cfr. Cámara de Diputados, *Sistema Nacional Anticorrupción: Comparativo de la Nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas con Leyes que abroga y/o disposiciones que deroga (primera parte)*, Ciudad de México, 2016.

Al ser una ley de carácter general, la LGRA fue homologada en todas las entidades federativas, por lo tanto, se comprende que tales contenidos son uniformes en todas las entidades federativas, situación que también aplica para el ámbito federal.

Por último, no debe pasar desapercibido aquellas leyes que establecen los respectivos servicios profesionales de carrera en el ámbito federal, como lo es la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

## II. 2.3 Derechos y deberes del servidor público

“El Estado impone deberes imprescindibles a sus servidores para mantener el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y realizar los demás fines que tiene a su cargo, ya que con estos deberes básicos se asegura el desenvolvimiento de la función pública.”<sup>309</sup>

Al respecto, menciona Serra Rojas que “los deberes que la función pública impone al trabajador al servicio del Estado se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público.”<sup>310</sup> Para comprender el apartado en cuestión, es importante traer nuevamente al tema la definición de función pública, para ello, recurrimos a la planteada por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que la define de la siguiente manera;

La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.<sup>311</sup>

Lo que predomina es la administración eficaz de los recursos humanos en la administración pública, donde sobresale el interés general. Tal y como ha quedado señalado en la definición; la función pública está comprendida por un ordenamiento

---

<sup>309</sup> López y López, *op. cit.*, p. 343.

<sup>310</sup> Serra, *op. cit.*, p. 419.

<sup>311</sup> Carta Iberoamericana de la Función Pública, 26-27 de junio de 2003, p. 5.

jurídico que lo rige, en este sentido, tales ordenamientos comprenden derechos y deberes en los servidores públicos.

En un primer orden, los deberes que se imponen al servidor público son para asegurar el correcto funcionamiento de la administración y por ende de los servicios públicos, bajo esta tesitura, Serra Rojas menciona que “los deberes de la burocracia se resumen en; Tiempo, Lugar y Modo de cumplimiento.”<sup>312</sup>

“Los deberes se dividen de acuerdo con la naturaleza de los servicios en generales o especiales”<sup>313</sup> de igual manera, “los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos, y los segundos aluden a los deberes específicos propios de un sector de la administración, como son los del ejército, fuerza aérea, armada, la policía, la guardia nacional, y otros.”<sup>314</sup>

Por consiguiente, los deberes que establece la función pública se enlistan a continuación:<sup>315</sup>

**Deber de prestar la protesta legal;** Así lo establece el artículo 108 constitucional<sup>316</sup>

**Deber de diligencia:** Este deber implica prestar sus servicios personalmente, en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio requiera.

**Deber de obediencia;** Es un deber del empleado someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes superiores jerárquicas, y cumplir con las obligaciones que le imponga el reglamento interior de trabajo.

**Deber de lealtad a la nación mexicana:** Al hacer la protesta legal se establece el deber de lealtad al orden constitucional.

---

<sup>312</sup> Serra, *op. cit.*, p. 419.

<sup>313</sup> *Idem.*

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 419.

<sup>315</sup> Se tomó como referencia la obra de Derecho Administrativo de Serra Rojas así como el de E. López y López.

<sup>316</sup> El artículo 123 constitucional menciona que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

**Deber de residencia:** El empleado tiene la obligación de residir en el lugar en que se presten los servicios y permanecer en sus funciones el tiempo fijo.

**Deber de discreción y de secreto profesional:** Implica guardar reserva, principalmente en determinados ramos de la administración en que se puede poner en peligro al propio Estado, o al interés público.

**El principio legal de la función pública: La obligación de ejercer las funciones:** El principal deber del trabajador público es el deber de obediencia o deber de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para que ha sido designado. En consecuencia, se entiende que el cargo no es de negable y la Ley es la encargada de establecer los casos en que proceda operar la delegación: sobresalen tres principios; responsabilidad, continuidad y exclusividad.<sup>317</sup>

**Deber de seguridad:** Tiene por objeto evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o de sus compañeros.

Cada deber contiene un aspecto medular, sin embargo, es preciso indagar en el deber de Lealtad o fidelidad a la nación mexicana, menciona Serra Rojas que el deber de lealtad indebidamente manejado por los gobiernos es en verdad un factor peligroso para las libertades fundamentales del hombre cuando se traduce en una adhesión incondicional, ciega o torpe, que elimina la libertad de los servidores públicos.<sup>318</sup>

Si tomamos en consideración lo mencionado por Serra Rojas, no cabe duda de la pequeña línea que existe entre el deber de lealtad o fidelidad con la adhesión incondicional, llevada por relaciones políticas y conflictos de interés que en harás de hacer preservar el orden normativo establecido y trabajar por el interés público, corrompen la legalidad, capturan los puestos, las decisiones (si se habla de funcionarios de alto nivel) y realizan actividades para satisfacer sus interés personales; lo importante,

---

<sup>317</sup> En la responsabilidad sobresale el apego al marco normativo que rige a los servidores públicos, por continuidad se refiere a que el empleado está obligado a desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas que así lo establezcan, y, por último, la exclusividad indica que el empleado debe desempeñar personalmente la función pública. (Cabe destacar que tanto Serra Rojas como E. López y López, es sus respectivas obras, concuerdan con lo anterior)

<sup>318</sup> Cfr. Serra, *op. cit.*

es no perder el verdadero sentido del deber de lealtad, que es el cumplimiento a la constitución y las leyes que de ella emanen.

Aunado a lo anterior, es necesario también, traer a discusión el deber de discreción y secreto profesional, aunque dicho deber se basa en salvaguardar el interés público y no poner en peligro al Estado en temas de secreto diplomático, militar, fiscal o médico, es menester citar el ejemplo del *whistleblower* Jiang Yanyong de la República popular China quién reveló el alcance de la propagación del virus SARS (Síndrome Respiratorio Agudo Severo) lo que potencialmente salvó millones de vida a nivel internacional, aun cuando las autoridades gubernamentales le habían prohibido revelar información al respecto.<sup>319</sup>

El anterior ejemplo, versa sobre temas de salud nacional, aunque el deber de secreto profesional impida revelar información, la figura del *whistleblower* indica que cuando se ponga en peligro la seguridad nacional, la salud o el medio ambiente, se debe alertar, es decir, informar sobre el acto irregular, con el propósito de salvaguardar el interés público.

Lo anterior, es cuestión de determinar en qué momento se pueden permitir declaraciones que pudieran estar catalogadas como secreto profesional, la unidad, comité o instancia investigadora es la encargada de valorar el sentido de la revelación y si realmente fue para salvaguardar el interés público.

Por último, lo que se refiere a las obligaciones de los servidores públicos, están establecidas tanto por la Constitución Política como por diferentes ordenamientos normativos, como lo es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas de Gobierno Federal, los Códigos de Conducta de cada secretaría, órgano o dependencia, entre otros.

---

<sup>319</sup> Cfr. Banisar, *op. cit.*

Por otra parte, así como el Estado impone deberes a los servidores públicos, también otorga derechos que el trabajador tiene en relación con el Estado, al respecto, Serra Rojas menciona que los derechos de los servidores públicos son:

Económicos, como el sueldo, el grado de la carrera administrativa, gratificaciones, incentivos. Derechos no económicos; Derecho al cargo que implica: derecho al nombramiento del funcionario seleccionado; derecho a la posesión del cargo y derecho al desempeño estable y a hacerlo en un determinado lugar. Derecho de ascenso. Derechos honoríficos. Vacaciones, permisos y licencias. Derecho al perfeccionamiento.<sup>320</sup>

Tales derechos están consagrados en las respectivas leyes de los servidores públicos, como las mencionadas anteriormente, a manera de ejemplo, para los trabajadores de confianza de la administración pública federal, específicamente los que forman parte del servicio profesional de carrera y son regidos por la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LFSPCAPF), el Derecho al cargo que se encuentra establecido por el artículo 10 fracción II de la Ley en cuestión, alude que los servidores públicos de carrera tendrán derecho a recibir el nombramiento como servidor público, mientras que la fracción III, refiere a las remuneraciones correspondientes al cargo.<sup>321</sup>

Como se puede observar los servidores públicos tienen tanto derechos como deberes frente al Estado, este precepto no es único para los servidores públicos de la administración federal, también para los otros Poderes de la Unión (Poder Legislativo y Judicial) u órganos constitucionales autónomos de los tres niveles de gobierno.

---

<sup>320</sup> Serra, *op. cit.*, p. 431.

<sup>321</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *op. cit.*, p. 3.

## II. 3 El combate y prevención de la corrupción en el marco normativo federal de los servidores públicos.

### II. 3.1 Faltas administrativas y delitos cometidos por servidores públicos

La responsabilidad administrativa se configura cuando algún servidor público, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, no se ajusta en las obligaciones previstas en la ley, y además por los actos u omisiones que afectan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público establecido en la CPEM.<sup>322</sup>

Una estrecha relación con los principios es la ética, que debe imperar en los servidores públicos, Max Weber menciona sobre una “ética de la responsabilidad”, es decir, aquella ética del compromiso con las consecuencias de las decisiones, en esta tesitura, cabe destacar las cualidades en el político a las que hace mención el autor; “pasión, sentido de responsabilidad y medida”, a saber; “Puede decirse que son tres las cualidades decisivamente importantes para el político: pasión, sentido de la responsabilidad y medida (*Augenmass*)... La pasión no convierte a un hombre en político si no está al servicio de una “causa” y no hace de la responsabilidad para con esa causa la estrella que oriente la acción.”<sup>323</sup>

Tanto a los principios que rigen la actuación de los servidores públicos, así como el debido cumplimiento a lo que establecen las leyes, conllevan un sentido de responsabilidad, las obligaciones previstas en la ley deben ser acatadas, de no serlo, el Estado tiene la facultad de imponer sanciones, a esto se le denomina, el poder disciplinario del Estado.

---

<sup>322</sup> El artículo 109 fracción III de la CPEUM indica que se aplicaran sanciones a los servidores públicos que por sus actos u omisiones afecten a los principios mencionados. *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*. *Apud.* López Olvera, *op. cit.*, p. 42.

<sup>323</sup> Weber, *El Político...*, *op. cit.*, p. 153.

“El poder disciplinario es la facultad que tienen el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo”.<sup>324</sup>

Cuando se deja de dar cumplimiento a los deberes que impone el Estado a su personal, se originan responsabilidades, en primer orden, refiere Hurtado “que el sistema de responsabilidades debe ser entendido no solamente como un catálogo de deberes burocráticos y de buenas intenciones, sino como la expresión deontológica del ejercicio del poder público y de la administración como su más importante manifestación interna.”<sup>325</sup>

Cuando se afirma que el sistema de responsabilidades debe ser entendida también como la expresión deontológica del ejercicio del poder público y de la administración,<sup>326</sup> es importante ubicar principalmente los principios, valores y reglas de integridad, es decir, todas las consideraciones éticas que rigen el actuar de los servidores públicos y que debe manifestarse a través de los servicios que ofrecen y el fruto de su trabajo, que tiene como principal objetivo el interés público.

Desde otra perspectiva, cuando los servidores públicos orientan sus actividades y las realizan para satisfacer sus intereses personales o el de terceros y abusan del ejercicio de su poder, se puede hablar de corrupción, el acto de corrupción puede estar tipificado en la ley, cuando el servidor público comete algunos de los actos tipificados como tales, genera responsabilidades.

Como se ha mencionado; la falta de cumplimiento de los deberes que impone el Estado genera responsabilidades; “la responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o daño.”<sup>327</sup>

---

<sup>324</sup> Serra, *op. cit.*, p. 497.

<sup>325</sup> Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, p. 137.

<sup>326</sup> *Apud. Ibidem*, p. 137.

<sup>327</sup> Serra, *Op. cit.*, p. 501.

Por otro lado, la responsabilidad a la que son sujetos los servidores públicos por el incumplimiento a sus deberes puede ser clasificada en diversos tipos: “Pablo Larrañaga señala que el concepto de responsabilidad se particulariza en dos esferas específicas: la política, referida a las exigencias hacia los gobernantes (noción de interés general), y la estrictamente jurídica, que se refiere a dos tipos de funciones del derecho: la protección de la vida y de la integridad física (paradigma penal) y la protección de los bienes económicos (paradigma civil).”<sup>328</sup>

A lo anterior debemos agregar las responsabilidades administrativas. Por otra parte, en nuestra carta magna (CPEUM), el Título Cuarto denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado” artículos del 108 al 114, establece los diferentes tipos de responsabilidad, así como sus procedimientos y respectivas sanciones.

El siguiente cuadro muestra los diferentes tipos de responsabilidad: <sup>329</sup>

**Tabla 4.**

*Tipos de responsabilidad en los servidores públicos*

Responsabilidad	Definición
Política (o constitucional)	“Es aquella que puede atribuirse a un servidor público... como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político.” <sup>330</sup>
Penal	“Tiene lugar cuando, en ejercicio de sus funciones [los servidores públicos], incurren en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes en la materia.” <sup>331</sup>
Civil	“La responsabilidad civil de los servidores públicos se origina siempre que la falta de éstos ha

<sup>328</sup> *Apud.* Hurtado, *op. cit.*, p. 147.

<sup>329</sup> Para la elaboración del cuadro, se tomó como referencia la Obra de “Derecho Administrativo” de Andrés Serra Rojas; “Derecho Administrativo” de E. López y López; “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México” de López Olvera; y, “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México” de Hurtado Cisneros.

<sup>330</sup> *Apud.* Hurtado, *op. cit.*, p. 39.

<sup>331</sup> López y López, *op. cit.*, p. 380.

	causado perjuicio a la administración o a los particulares.” <sup>332</sup>
Administrativa	Se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinario, es decir, aquella en que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. <sup>333</sup>

De los tipos de responsabilidades, conviene mencionar que, la responsabilidad política se encuentra establecida en el artículo 109 fracción I de la CPEUM, mientras que el artículo 110 establece quienes podrán ser sujetos a juicio político 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<sup>334</sup>, así mismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 5.

En cuanto a la responsabilidad penal, el artículo 109 constitucional, fracción II, indica que “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”<sup>335</sup>, en este apartado, la constitución establece procedimientos para los altos funcionarios que cometen delitos, es decir, a quienes se les pueda realizar la declaración de procedencia,<sup>336</sup> los demás servidores públicos que no entran en el supuesto que establece el artículo 111 constitucional, son juzgados directamente conforme a la normatividad aplicable y la comisión de delitos, ya sea federal o local.

<sup>332</sup> Serra, *op. cit.*, p. 510.

<sup>333</sup> López y López, *op. cit.*, p. 376.

<sup>334</sup> *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

<sup>335</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 110.

<sup>336</sup> El artículo 111 constitucional menciona Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar proceder contra el inculpado. De igual manera, se homologa para los titulares del poder ejecutivo en las entidades federativas y demás sujetos, así como la atribución de las legislaturas locales en torno al tema. *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

A diferencia de lo que sucede con la responsabilidad penal, el antepenúltimo párrafo del artículo 111 de la CPEUM indica que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.<sup>337</sup>

Por su parte, para la responsabilidad administrativa, la ley reglamentaria es la Ley General de Responsabilidades administrativas, que establece las faltas administrativas graves y no graves en las que pueden incurrir los servidores públicos, así como la nueva incorporación; de faltas administrativas graves por parte de particulares. El artículo 109 constitucional refiere que se aplica tales faltas 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.”<sup>338</sup>

Conviene abundar un poco más en esta última responsabilidad, ya que, si bien es cierto, el contenido de la investigación versa sobre la relación entre la figura del informante interno y la corrupción, es decir, el uso de la figura del *whistleblower* para prevenir y combatir el fenómeno, pero regulada y protegida principalmente desde el marco normativo de los servidores públicos, y el instrumento jurídico por excelencia es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Dicha Ley es de reciente creación y nació junto a otras leyes secundarias (como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) para dar vida al Sistema encargado de combatir, prevenir y sancionar la corrupción, es decir, al Sistema Nacional Anticorrupción SNA, en ella se establecen las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, así como las faltas administrativas graves en las que incurran los particulares<sup>339</sup>.

Uno de los aspectos importantes de dicha Ley es que tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en ella también se establecen mecanismos de prevención de la corrupción, pero antes de ahondar en este último tema, conviene

---

<sup>337</sup> *Idem*.

<sup>338</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 110.

<sup>339</sup> Ya se ha señalado anteriormente que las leyes secundarias del SNA fueron publicadas en el DOF el 18 de julio de 2016.

mencionar la clasificación de las faltas graves y no graves, el siguiente cuadro ilustra la clasificación contenida en la ley:

**Tabla 5.**

*De las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*

<b>Ley General de Responsabilidades Administrativas</b> (clasificación de faltas administrativas)	
<p><b>Faltas administrativas no graves;</b> Establecida por el artículo 49 de la LGRA.</p> <p>(Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas “no graves”, establecido por el artículo 10 de la LGRA)</p>	<p>Incorre en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto;</li> <li>• <b>Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la LGRA;</b></li> <li>• Atender las instrucciones de sus superiores;</li> <li>• Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por la ley (mecanismos de prevención);</li> <li>• El contenido restante corresponde y se relaciona con lo establecido por el acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la LGRA, emitido por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual es la base que</li> </ul>

	sustenta a los diferentes códigos de éticas y códigos conductas derivados de éste.
<p><b>Faltas administrativas graves;</b> Establecida por el artículo 51 de la LGRA.</p> <p>(La Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, así lo refiere el artículo 11 de la ley en cuestión)</p>	<p>Los servidores públicos deberán abstenerse de realizar las siguientes conductas que constituyen faltas administrativas graves, mediante cualquier acto u omisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cohecho<sup>340</sup> (art. 52)</li> <li>• Peculado (art. 53)</li> <li>• Desvió de recursos públicos (art. 54)</li> <li>• Utilización indebida de información (art. 55)</li> <li>• Abuso de funciones (art. 57)</li> <li>• Actuación bajo conflicto de interés (art. 58)</li> <li>• Contratación indebida (art. 59)</li> <li>• Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés (art. 60)</li> <li>• Tráfico de influencias (art. 61)</li> <li>• Responsable de encubrimiento (art. 62)</li> <li>• Desacato (art. 63)</li> <li>• Obstrucción de la justicia por parte de los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas. (art. 64)</li> </ul>
<p><b>Actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves:</b></p> <p>Establecido por el artículo 65.</p>	<p>Los siguientes actos de particulares se consideran vinculados a faltas administrativas graves:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soborno (art. 66)</li> <li>• Tráfico de influencias (art. 68)</li> </ul>

<sup>340</sup> Incurre en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público.

<p>Refiere el artículo 12 de la LGRA que los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares.</p>	<p>Cabe señalar que se han omitido los actos correspondientes a los artículos 67, 69, 70, 71 y 72, mientras que los referidos a los artículos 66 y 68 se han mencionado por tener un contacto más directo con los servidores públicos.<sup>341</sup></p>
--	--

Por otra parte, resulta sustancial mencionar los delitos por hechos de corrupción establecidos en el Título Decimo del Código Penal Federal; ejercicio ilícito del servicio público (art. 214), abuso de autoridad (art. 215), coalición de servidores públicos (art. 216), uso ilícito de atribuciones y facultades (art. 217), concusión (art. 218), intimidación (art. 219), ejercicio abusivo de funciones (art. 220), tráfico de influencias (art. 221), cohecho (art. 222), cohecho a servidores públicos extranjeros (art. 222 bis), peculado (art. 223), enriquecimiento ilícito (art. 224).<sup>342</sup>

Otro de los temas importantes tiene que ver con la prevención de la corrupción en los servidores públicos, hasta el momento, ya hemos observado las distintas responsabilidades a las que son sujetos, sin embargo, también existen mecanismos que coadyuvan para que el fenómeno se pueda prevenir, el primero de ellos tiene que ver con los principios, valores y reglas de integridad que rigen la actuación de los servidores públicos.

---

<sup>341</sup> Respectivamente los actos omitidos corresponden a; participación ilícita en procedimientos administrativos, utilización de información falsa, colusión, uso indebido de recursos públicos, y contratación indebida de ex servidores públicos.

<sup>342</sup> Cfr. México, Código Penal Federal, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 1 de julio de 2020,

Tales principios, valores y reglas de integridad tienen su fundamento en el artículo 16 de la LGRA; refiere que “los servidores públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.”<sup>343</sup>

Tales lineamientos (Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en adelante Lineamientos para la emisión del Código de ética) fueron publicados en el DOF el 12 de octubre de 2018 por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, es de observancia general para todos los órdenes de gobierno; por su parte, el artículo cuarto de los Lineamientos para la emisión del Código de Ética indica que se “[...] establecerá mecanismos de capacitación de las personas servidoras públicas en el razonamiento sobre los principios y valores que deberán prevalecer en la toma de decisiones y en el correcto ejercicio de la función pública en una situación dada.”<sup>344</sup>

La mayor relevancia que tiene el artículo 16 de la LGRA es que, al ser una ley de carácter general, es homologa en todas las entidades federativas, en consecuencia, lo previsto por dicho artículo está implícito en cada ley de carácter local en la materia, mientras que los lineamientos para la emisión de los códigos de ética al ser emitidos desde el seno del SNA, garantiza su uniformidad.

Cabe resaltar que el artículo décimo primero de los Lineamientos para la emisión del Código de Ética indica que “para la aplicación del Código de Ética, cada ente público emitirá un código de conducta en el que se especificará de manera puntual y concreta la forma en que los servidores públicos aplicaran los principios, valores y reglas de integridad contenidas en el Código de Ética...”<sup>345</sup>, para la elaboración de los códigos de

---

<sup>343</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, *op. cit.*, p. 9.

<sup>344</sup> México, Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 12 de octubre de 2018.

<sup>345</sup> *Ibidem*.

conducta cada ente público debe tomar como base su misión, visión, objetivos y atribuciones, esto garantiza que cada institución cuente con un código de acuerdo a las funciones que realiza.

Para el nivel federal, lo anterior lo estipula el artículo 23 del Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal (Código de Ética federal) , en dicho instrumento normativo también se establecen condiciones en caso de que cualquier servidor público incumpla el Código de Ética (art. 30), por último, respecto al Código de Ética federal, el artículo cuarto transitorio indica que las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado deberán emitir sus respectivos Códigos de Conducta en un plazo no mayor a los 90 días naturales siguientes a la emisión de la guía que, para la elaboración del Código de Conducta, emita la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Secretaría de la Función Pública,<sup>346</sup> dicha Guía fue publicada el 22 de abril de 2019, lo cual significa que hasta el momento todas las dependencias de la administración pública federal deben contar con sus respectivos códigos.

La propia Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>347</sup> contempla en su Título segundo, mecanismos de prevención y rendición de cuentas, como el antes mencionado (Códigos de ética y sus respectivos códigos de conducta), así como mecanismos de declaración patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.<sup>348</sup> De igual manera, se establece un protocolo de los servidores públicos que intervengan en contrataciones públicas “Protocolo de actuación en contrataciones.”<sup>349</sup>

---

<sup>346</sup> Cfr. México, Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, *Diario Oficial de la Federación*, ACUERDO por el que se emite publicado el 05 de febrero de 2019.

<sup>347</sup> No es de extrañarse que el artículo 22 de la ley en cuestión señala que, de los mecanismos de los controles internos y programas de integridad de las empresas, debe contener herramientas de denuncia y protección de denunciantes. Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, *op. cit.*

<sup>348</sup> Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, *op. cit.*

<sup>349</sup> Art. 44. Ley General de Responsabilidades Administrativas, *op. cit.*, p. 16.

Estos mecanismos (declaración patrimonial, de intereses y de situación fiscal, así como el protocolo de actuación en contrataciones) los conformará la Plataforma Digital Nacional<sup>350</sup> administrada por la Secretaría Ejecutiva del SNA.

Por otra parte, con relación en la figura del *whistleblower*, como se ha venido mencionando, es un mecanismo de prevención y combate del fenómeno de la corrupción porque se alerta sobre actos que se cometieron, se están cometiendo o sean probable que se cometan y puedan constituir faltas administrativas graves, violación a los derechos humanos, o que se ponga en riesgo la seguridad nacional, la salud o vaya en contra del interés público.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla mecanismos de denuncia, sin embargo, antes de ahondar en este tema, es de vital importancia traer a contexto nuevamente el marco normativo internacional que avala la protección que se le debe brindar a los informantes internos o *whistleblowers*.

De esta manera, el primer instrumento a citar es la Convención Interamericana Contra la Corrupción, que en su artículo 3 numeral 8 (medias preventivas), indica lo siguiente:

A los fines expuestos en la convención los Estados partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer; [...] 8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.<sup>351</sup>

Por su parte, en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción el artículo 8 numeral 4; menciona: “Cada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de

---

<sup>350</sup> Refiere el artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que también la plataforma contiene los sistemas de información y comunicación del SNA y del Sistema Nacional de Fiscalización; Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados; Sistema de denuncias de faltas administrativas y hechos de corrupción, y por el Sistema de información pública de contrataciones. Cfr. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *op. cit.*

<sup>351</sup> Convención Interamericana Contra la Corrupción, *op. cit.*, p. 3.

establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.”<sup>352</sup>

Mientras que el artículo 33 versa específicamente sobre la protección que los Estados deben incorporar en sus ordenamientos jurídicos internos.<sup>353</sup>

A nivel nacional la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 49 fracción II menciona que “incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumpla [...] II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la Ley en cuestión...”<sup>354</sup>

Sobre las medidas de protección, el artículo 64 de la LGRA indica que “los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables, asimismo que dicha solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.”<sup>355</sup>

Sin embargo, al quedar el último párrafo en los términos descritos anteriormente, hace que se genere incertidumbre sobre la manera en cómo se aplicarán dichas medidas y cuáles serán las protecciones, aunque se comprende que las autoridades investigadoras serán las encargadas de atender las denuncias así como de establecer áreas de fácil acceso para su presentación, debe expandirse a otras autoridades como la propia Secretaría Ejecutiva del SNA o al Comité de Participación Ciudadana cuando se llegará a emitir denuncias de funcionarios públicos de alto nivel jerárquico como jefes de unidades, subsecretarios, y secretarios.

---

<sup>352</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, *op. cit.*, p. 12.

<sup>353</sup> *Cfr* Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, *op. cit.*

<sup>354</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, *op. cit.*, p. 18. Indica el artículo 93 de la LGRA que “la denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las Autoridades investigadoras...” *Ibidem*, p.31.

<sup>355</sup> *Ibid*, p.21.

Otro aspecto relevante es que las medidas de protección no se clasifican, por ende, es importante resaltar que éstas deben clasificarse en medidas de protección básicas y medidas de protección excepcionales, las primeras tienen que ver con la confidencialidad de la denuncia y asesoría legal en cuanto a la misma, mientras que la segunda versa sobre la protección de la integridad de la persona, sus derechos laborales y patrimoniales; sus derechos humanos.

Aunque el artículo 64 fracción III de la LGRA indica que los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrir en obstrucción de la justicia cuando revelan la identidad de un denunciante anónimo<sup>356</sup>, así como también lo establecido por el segundo párrafo del artículo 91 de la ley en mención; refiere que “las denuncias podrán ser anónimas [y que] en su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones”<sup>357</sup>, se reconoce una protección básica, la confidencialidad, empero, aún falta mucho por abordar sobre este tema en la LGRA.

Hemos advertido que existe incertidumbre acerca de ante quien se pueden emitir las denuncias establecidas en la LGRA, para ello, el artículo 93 de la ley en comento nos da una pauta acerca de estos mecanismos, alude dicho artículo que “la denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las autoridades investigadoras...”<sup>358</sup>

Por último, cabe destacar que el artículo 3 fracción IX de la LGRA define al denunciante como “La persona física o moral, o el Servidor Público que acude ante las Autoridades investigadoras a que se refiere la ley, con el fin de denunciar actos u

---

<sup>356</sup> *Cfr. Ib.*

<sup>357</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, *op. cit.*, p. 31.

<sup>358</sup> *Idem.*

omisiones que pudieran constituir o vincularse con Faltas administrativas, en términos de los artículos 91 y 93 de [la ley en cuestión].”<sup>359</sup>

En este sentido, el carácter de denunciante se otorga tanto a los servidores públicos, como a los ciudadanos, una distinción imprescindible para consolidar el combate y prevención del fenómeno, es en relación con lo establecido en el artículo 93 de la LGRA, donde se aprecia que la denuncia o la alerta debe ir acompañada de datos o indicios, es decir, de pruebas que garanticen que el acto ha sido llevado a cabo y se formalice la investigación.<sup>360</sup>

Por otra parte, en la Administración Pública Federal el Ejecutivo a través de la Secretaría de la Función Pública ha implementado el “Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción” (en adelante Sistema de alertadores), dicho sistema cuenta con una plataforma que la Secretaría de la Función Pública puso a disposición de cualquier ciudadano y persona servidora pública, para alertar actos graves de corrupción, violaciones a derechos humanos, hostigamiento y acoso sexual, en los que se encuentren involucrados servidores públicos federales.

La creación del Sistema de alertadores forma parte del tercer eje rector del relanzamiento de la SFP, denominado “protección a alertadores internos”, en dicho eje se indica que se busca impulsar la protección y estímulo a alertadores internos, así mismo, se reconoce que se necesita crear una ley de protección a informantes internos.

Para la puesta en marcha del Sistema de alertadores, se publicó en el DOF el 6 de septiembre de 2019 el ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción (en adelante Lineamientos del Sistema de Alertadores) , los pilares internacionales sobre los cuales se fundamentó el sistema son la Convención Interamericana Contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, mientras que a nivel nacional se tomó como referencia el artículo 113 de la

---

<sup>359</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>360</sup> *Cfr. Ibid.*

CPEUM, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros instrumentos jurídicos.

En la Plataforma de alertadores se puede alertar (denunciar) sobre cohecho, peculado, desvío de recursos públicos y abuso de funciones, así como violaciones a derechos humanos, hostigamiento y acoso sexual. Un aspecto por destacar es que se omiten ciertas faltas administrativas graves comprendidas en la LGRA, como el tráfico de influencias, el encubrimiento, desacato, entre otros. De igual manera, se omiten las denuncias cuando se afecta al medio ambiente, la salud, o a un tema muy específico, como la seguridad nacional, sin embargo, se agrega el hostigamiento y acoso sexual como conductas que se pueden denunciar.

Una de las características es que se garantiza el anonimato de las alertas, la confidencialidad de las comunicaciones y la identidad del alertador, sobre este punto, conviene abundar un poco, respecto al anonimato, es menester indicar que se pueden emitir denuncias de manera anónima o confidencial, sin embargo, en el programa se opta por el anonimato principalmente, reiteramos la necesidad de distinguir entre denuncia anónima y confidencialidad de la denuncia, que esta última *per se* lleva integrada la confidencialidad en las comunicaciones así como en la identidad del alertador, así mismo, hemos reiterado que aunque la alerta sea emitida de manera anónima, mientras esté acompañada de pruebas del hecho de corrupción se le debe de prestar atención y resolver si procede o no.

La confidencialidad de la denuncia recae cuando el informante otorga sus datos, con la garantía que en todo momento tales datos serán protegidos y tanto su identidad como la denuncia serán confidenciales. A diferencia del Sistema de alertadores que está en operación por parte del gobierno federal, en el artículo undécimo de los Lineamientos del Sistema de Alertadores se indica que “la plataforma contará con las medidas necesarias para garantizar la seguridad y el anonimato de las alertas formuladas, [que] es derecho del alertador revelar su identidad de manera parcial o total...”<sup>361</sup>

---

<sup>361</sup> México, ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 06 de septiembre de 2019, p. 1.

Desde el momento en que emite la alerta el denunciante no proporciona sus datos y se reserva el derecho de revelar su identidad, tal precepto queda establecido de esta manera porque el sistema no contempla recompensas para los *whistleblowers*, de no ser el caso, resultaría esencial contar con los datos de la persona que alerta sobre el hecho o presunto hecho de corrupción con el objetivo de identificarla y de esta manera proceder a otorgar su estímulo a cambio de haber emitido la alerta.

Sobre las recompensas, el artículo octavo de los Lineamientos del Sistema de Alertadores es muy claro, al mencionar que la Secretaría no otorgará incentivos económicos a cambio de alertar, sin embargo, en el penúltimo párrafo de los Lineamientos del Sistema de Alertadores refiere que en caso de que la persona considere el incentivo económico como necesario e imprescindible, la Unidad<sup>362</sup> le orientará sobre otras figuras legales y en su caso la canalizará a las instancias competentes.<sup>363</sup>

Otra característica importante del sistema acerca de la confidencialidad y el anonimato es lo que establece el artículo duodécimo de los Lineamientos del Sistema de Alertadores que, al momento de enviar una alerta, la plataforma asignará un código de seguimiento, con dicho código interactuará el alertador y la persona autorizada de la Unidad responsable.<sup>364</sup>

Es muy idóneo el que la alertas son manejadas a través de códigos con el objetivo de garantizar la confidencialidad de la denuncia, empero, falta agregar la figura del testigo, es decir, aquella persona que no emitió la alerta, pero conoce de ella y pueda entregar información valiosa a la investigación, cabe destacar que los testigos también deben gozar con las mismas protecciones que se les otorgan a los *whistleblowers*.

La cadena de custodia a la que alude los Lineamientos del Sistema de Alertadores “es la delimitación que especifica, qué personas servidoras públicas intervienen en el

---

<sup>362</sup> Se refiere a “Unidad” (de acuerdo a los lineamientos): a la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social responsable del Sistema.

<sup>363</sup> *Cfr. Ibidem.*

<sup>364</sup> *Idem.*

sistema, en qué parte del proceso participan y las responsabilidades que tienen.”<sup>365</sup> Con la finalidad de conocer quiénes forman parte del proceso y mantener un control adecuado respecto al mismo, faltaría fortalecer este punto integrando un apartado correspondiente a la selección de personal que forme parte de dicha Unidad, a través de pruebas basadas en el mérito, la capacidad y conocimientos de los postulantes, así como el desarrollo y actualización de conocimientos en torno al tema de manera permanente, ya que las actividades de su trabajo debe exigir que las personas que trabajan para atender todo el proceso de las denuncias internas, tengan los conocimientos suficientes, su acceso sea con base en el mérito, imparcialidad, objetividad, fuera de todas relaciones que tienen como finalidad capturar los puestos públicos.

También se debe garantizar la estabilidad laboral de los servidores públicos de dicha área, con el objetivo que su trabajo sea eficiente y este a las alturas de las exigencias que un tema tan importante como la atención, investigación, substanciación y resolución de las denuncias internas necesita.

Otro dato importante es conocer, si a través del servicio profesional de carrera se ocuparan los puestos para las personas que trabajen en dicha área o se optará por otro medio, siempre y cuando se garantice la igualdad de oportunidades y la competencia por méritos, donde no se vean comprometidos y sean capturadas las vacantes por interés particulares.

Por otra parte, el artículo décimo quinto de los Lineamientos del Sistema de Alertadores establece los supuestos a considerar en el análisis y definición de no procedencia de la alerta, en su fracción I indica que no procede por incompetencia, cuando las alertas sean ajenas a responsabilidades administrativas o que impliquen conflictos jurídicos entre particulares, o que pertenezca al ámbito del derecho civil, agrario, laboral, fiscal, penal, entre otros, en tales caso se concluirá la alerta, se menciona que la Unidad podrá orientar a los alertadores sobre las autoridades competentes y de cualquier otro medio para atender su alerta.<sup>366</sup>

---

<sup>365</sup> ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, *op. cit.*, p. 1.

<sup>366</sup> *Cfr. Ibidem.*

Lo anterior es limitativo debido a que la Unidad responsable puede fungir como una instancia que logré canalizar aquellos asuntos que no son de su competencia, y no solo orientar al alertador, de ser así, no se crearían incentivos y en vez de racionalizar procesos, solo se lograría extender aún más los trámites burocráticos, recordemos que cuando se trate de faltas administrativas graves cometidos por servidores públicos, es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el encargado de imponer sanciones, pues así lo indica el artículo 12 de la LGRA, aunado a esto, el artículo 11 de la ley en mención (LGRA) indica que “la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves [y en los casos en que derivado de sus investigaciones] acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.”<sup>367</sup>

Así como lo establece el artículo 11 de la LGRA que cuando las autoridades encargadas de investigar las faltas administrativas graves observen que acontecen a la comisión de delitos, darán cuenta al Ministerio Público, lo mismo debe suceder con la Unidad responsable de recibir las alertas emitidas, cuando no son de su competencia, canalizarlas a las autoridades competentes y no crear más procesos burocráticos que en aras de facilitar e incentivar las denuncias, generen todo lo contrario.

No debe pasar desapercibido el análisis al artículo décimo séptimo de los Lineamientos del Sistema de Alertadores; menciona que cuando la información [que se presente] y que se presuma haya sido cometido por el Titular de la Unidad responsable o del personal adscrito a ella, se deberá notificar al órgano interno de control de la dependencia (SFP) con el objetivo de que inicie investigaciones, así mismo, en su segundo párrafo indica que cuando se presuma la participación de la Titular de la Secretaría (SFP), previo análisis de la información y valoración de la misma por parte de la unidad, se notificará al Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>368</sup>

---

<sup>367</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, *op. cit.*, p. 8.

<sup>368</sup> *Cfr.* ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, *op. cit.*

Derivado de lo anterior, es importante mencionar que cuando se trate de servidores públicos de alto nivel como los titulares de las secretarías, subsecretarios, titulares de los órganos descentralizados, debe existir la posibilidad de que la denuncia sea emitida directamente a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, para ello, se tendrán que establecer convenios de colaboración y habilitar la opción en la plataforma de internet para alertar sobre actos de corrupción realizados por servidores públicos de alto nivel y que la única habilitada para recibirla y analizarla sea la Secretaría Ejecutiva, así mismo, establecer un catálogo de quienes servidores públicos entrarían dentro de este supuesto.

Por otro lado, el artículo décimo octavo de los Lineamientos del Sistema de Alertadores refiere sobre las medidas de protección, que a la letra dice:

DÉCIMO OCTAVO. El alertador podrá solicitar, a través de la plataforma, las medidas de protección, señalando los riesgos que advierte. La Secretaría, podrá intervenir para solicitar ante las autoridades correspondientes, el otorgamiento de las medidas de protección al alertador, las cuales se acordarán con éstas y podrá hacerlo con los particulares, conforme a lo siguiente:

- I. Deben dictarse a favor del alertador;
- II. Deben ser de carácter tutelar y tener alguna de las siguientes finalidades a favor del alertador:
  - a) Brindar la asistencia y el acompañamiento necesarios en los procesos a los que la alerta dé origen;
  - b) Garantizar el goce y ejercicio de sus derechos frente a cualquier acto de represalia; y
- III. Evitar cualquier menoscabo a sus derechos.

[De igual manera, en el mismo artículo se establece que] en caso de urgencia donde esté en riesgo la vida e integridad, la Secretaría en el ámbito de su competencia podrá emitir las directamente. <sup>369</sup>

Por su parte, el artículo décimo noveno de los Lineamientos del Sistema de Alertadores indica las medidas de protección que se pudieran solicitar, mismas que se enlistan en el siguiente cuadro:

---

<sup>369</sup> *Idem.*

**Tabla 6.**

*Medidas de protección*

<b>Medidas de protección establecidas por el artículo décimo noveno de los Lineamientos del Sistema de Alertadores<sup>370</sup></b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Atención psicológica o médica, a través de los servicios de asistencia y salud pública.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Asistencia respecto de las acciones legales a su favor en caso de alguna represalia.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Cuando se trate de una persona servidora pública, se podrá reubicar a un área distinta de la misma sede donde realice sus actividades laborales, procurando que las actividades a realizar sean similares a las que tenía asignadas anteriormente y sin que ello implique la reducción en su sueldo, prestaciones y demás condiciones de trabajo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La reubicación podrá ser en una sede diferente cuando:<ul style="list-style-type: none"><li>a) Sea indispensable para la seguridad de la persona protegida;</li><li>b) No sea posible, oportuno o eficaz el cambio en la misma sede;</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Las demás que estén en posibilidades de dictar.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Otorgar licencia temporal a la persona protegida, con goce de sueldo.</li></ul>

Cabe destacar que las medidas de protección del Sistema de alertadores se pueden solicitar en cualquier momento y terminan cuando no existan condiciones de riesgo para el alertador y/o éste lo solicite.

Es importante tomar en cuenta para el análisis de las protecciones contenidas en el sistema, hacer una pequeña comparación de las medidas de protección establecidas en la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos de la Organización de los Estados Americanos (Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de la OEA).

<sup>370</sup> Cfr. ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, *op. cit.*, p. 1.

En dicha Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de la OEA se establecen medidas básicas de protección y medidas adicionales de protección para los informantes internos, tal y como ya lo hemos comentado en párrafos anteriores, el artículo 16 de la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de la OEA refiere que “la protección a los denunciantes de actos de corrupción debe garantizar su integridad física y psicológica, de su grupo familiar, de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones laborales y la salvaguarda de sus negocios, que eventualmente podrían estar amenazadas como consecuencia de la presentación de una denuncia.”<sup>371</sup>

La Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de la OEA coloca como medidas básicas de protección la asesoría legal para los hechos relacionados con la denuncia y la reserva de la identidad, es decir, de la confidencialidad de la denuncia, aunque en los Lineamientos del Sistema de Alertadores se establece que los informantes internos tienen derecho a solicitar medidas de protección que protejan su integridad, patrimonio y bienes, las medidas básicas como las que contempla la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción no deben ser solicitadas por el denunciante, por el contrario, deben ser protecciones que se deben garantizar desde el primer momento en que la alerta fue recibida y se dictó su procedencia.

En los Lineamientos del Sistema de Alertadores, se garantiza la primera protección básica que es la confidencialidad de la denuncia, la protección de la identidad del alertador, al permitir que las denuncias sean anónimas y que los alertadores estén en su derecho de que sus datos sean revelados parcial o totalmente, mientras que, para la asesoría legal, esta protección se tiene que solicitar.

Conviene que el Sistema de alertadores clasifique las protecciones en básicas y medidas adicionales de protección, éstas últimas a solicitud del informante cuando esté en peligro su integridad física y la de sus familiares, así como sus derechos laborales o cuando la autoridad lo considere pertinente, el artículo 18 de la Ley Modelo para Facilitar

---

<sup>371</sup> Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos, 22 de marzo de 2013, p. 6.

e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de la OAE establece las medidas adicionales de protección para los informantes, las cuales versan sobre protección personal; a) protección policial, b) Cambio de residencia u ocultación del paradero (esta medida podrá tener una aplicación extraterritorial de manera excepcional), y c) Asistencia médica y/o psicológica de ser el caso.<sup>372</sup>

Mientras que las medidas adicionales de protección laboral contemplan; a) Traslado de dependencia administrativa dentro de la entidad sin desmejorar sus condiciones laborales; b) Traslado de lugar de trabajo sin desmejorar sus condiciones laborales, y c) Licencia con goce de sueldo.<sup>373</sup>

La atención psicológica y médica está contemplada en las protecciones del Sistema de alertadores de la administración pública federal, así como las medidas de protección laborales, sin embargo, los Lineamientos del Sistema de Alertadores en su artículo décimo noveno indica que las medidas que se enlistan son de carácter enunciativo más no limitativo<sup>374</sup>, se reconoce en los lineamientos que se pueden establecer más protecciones que estén en posibilidades de dictar, pero lo ideal e importante sería dejar claramente especificado a que protecciones pueden ser sujetos los informantes, así como clasificarlas.

Por último, los Lineamientos del Sistema de Alertadores no contemplan a los testigos que pueden ser definidos como toda persona que posee información sobre la denuncia y pueda colaborar aportando pruebas conducentes que coadyuven con la investigación, la implementación de esta figura es sustancial y debe estar implícita, es imprescindible que se incorpore porque habrá quienes no se atreven a denunciar o a emitir su alerta en la plataforma, sin embargo, pueden colaborar como testigos, para ello, también se les debe garantizar protecciones tanto de su identidad, como de sus condiciones laborales, patrimoniales, y de su integridad, o en su caso, extenderse a sus familiares.

---

<sup>372</sup> *Cfr. Ibidem.*

<sup>373</sup> *Idem.*

<sup>374</sup> *Cfr. ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, op. cit.*

De igual manera, resulta sustancial mencionar que los alertados, informantes internos o *whistleblowers* como se les suele llamar pueden fungir como testigos, siempre y cuando así lo decidan, para ello es necesario que se firme una carta compromiso donde se le dé a conocer las protecciones a las que tiene derecho, así como sus obligaciones, para ello, existen mecanismos de protección, tal como lo marca la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción.

La Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de la OEA establece en el artículo 20 la aplicación de medidas de protección previstas para los testigos de actos de corrupción, tales protecciones indica el artículo, “debe estar orientada a garantizar la integridad física y/o psicológica, de su grupo familiar, de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones laborales y de su nivel de vida, y la salvaguarda de sus negocios, que eventualmente podrían estar amenazados como consecuencia de su participación en los procedimientos propios de la investigación de un acto de corrupción.”<sup>375</sup>

La protección a testigos también se clasifica en básicas, que corresponden a las mismas que para los alertadores, mientras que las medidas de protección adicionales para los testigos de actos de corrupción, se otorgan previa solicitud del interesado, cuando su ponga en peligro su integridad, la de sus bienes, así como sus derechos laborales, tales protecciones pueden extenderse a sus familiares.<sup>376</sup>

Las medidas de protección adicionales se dividen en personales y laborales, a saber;

---

<sup>375</sup> Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos, *op. cit.*, p. 8.

<sup>376</sup> *Cfr. Idem.*

**Tabla 7.**

*Medidas de protección adicionales (a testigos) de la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción.*<sup>377</sup>

<b>Medidas de protección a testigos de actos de corrupción establecidos en la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción (art. 22)</b>	
<b>Medidas de protección personal</b>	<b>Medidas de protección laboral</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• reserva de su identidad en las diligencias que intervenga.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Traslado de dependencia administrativa dentro de la entidad sin desmejorar sus condiciones laborales.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Intervención en las diligencias utilizando métodos que imposibiliten la identificación visual o auditiva del testigo.</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Utilización de procedimientos mecánicos o tecnológicos que eviten la participación física del testigo en las diligencias.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Traslado de lugar de trabajo sin desmejorar sus condiciones laborales.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Cambio de identidad a través de la emisión de nueva documentación.</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Protección policial.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Licencia con goce de sueldo y/o educación, capacitación y asesoría laboral.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Cambio de residencia u ocultación del paradero.</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Asistencia monetaria para su subsistencia, entre otras.</li></ul>	

Para el otorgamiento de las medidas de protección adicional es necesario que se cumplan con ciertos requisitos mínimos, que por lo regular ya fueron cubiertos al momento de emitir la denuncia o la alerta, la unidad responsable de resolver las solicitudes de protección adicionales en cualquiera de los dos casos (alertadores o testigos de actos de corrupción) deberán resolver sobre el grado de peligro en el que pudiera estar la persona, garantizando en todo momento sus derechos humanos.

<sup>377</sup> Cfr. Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos, *op. cit.*

Se observa que las protecciones para los testigos son más, debido a que ellos intervienen en el proceso de investigación y se requieren ciertas medidas específicas que garanticen su confidencialidad e integridad principalmente.

Uno de los aspectos importantes de la denuncia emitida por los informantes internos es que se debe garantizar el derecho de acceso a la información, en los Lineamientos del Sistema de Alertadores tal derecho no se encuentra establecido, las denuncias de buena fe que emitan los informantes internos deben estar garantizadas por su derecho acceso a la información, al respecto, afirma Ernesto Villanueva que “al denunciar las irregularidades se ejerce plenamente el ejercicio del derecho a informar y ser informado al mismo tiempo que se combate la corrupción dando por resultado la transparencia en la administración pública.”<sup>378</sup>

Por último, la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos cuenta con un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, México suscribió la Declaración el 4 de junio de 2001. En su informe final de 2016 “Ronda 5”, entre las conclusiones y recomendaciones del orden federal se encuentran los Sistemas para Proteger a los Funcionarios Públicos y Ciudadanos Particulares que Denuncien de Buena Fe Actos de Corrupción (Artículo III, párrafo 8º, de la Convención).<sup>379</sup>

En el informe se analiza la a Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal (LFPPIPP), publicada en el DOF el 8 de junio de 2012, dicha ley tiene por objeto establecer las medidas y procedimientos que garanticen la protección y atención de personas intervinientes en el procedimiento penal, cuando se encuentren en situación de riesgo o peligro por su participación o como resultado de este.<sup>380</sup>

Indica el informe que el artículo 13 de LA LFPPIPP establece el denominado Programa Federal de Protección a Personas, el cual tendrá aplicación exclusivamente para aquellos casos en los que se encuentren relacionadas personas que estén en una

---

<sup>378</sup> Villanueva, *op. cit.*, p. 256.

<sup>379</sup> *Cfr.* MESICIC, *op. cit.*

<sup>380</sup> *Cfr. Ibidem.*

situación de riesgo por su participación de forma directa o indirecta en un procedimiento penal que verse sobre delitos graves, delincuencia organizada o cuando las disposiciones de los tratados internacionales de los que México sea parte establezcan expresamente la obligación de proporcionar dicha protección, se protege a testigos, testigos colaboradores, víctimas, ofendidos, entre otros.<sup>381</sup>

El artículo 16 de la LFPPIPP establece medidas de protección, por su parte, la asistencia física, psicológica y legal de la persona está contemplada por el artículo 17, mientras que en el artículo 18 menciona que se podrán otorgar medidas de protección tales como la salvaguarda de la integridad personal, en los aspectos físicos, psicológico, patrimonial, familiar, vigilancia, custodia policial, reserva de su identidad, ente otras.<sup>382</sup>

Derivado del análisis tanto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas como a la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, el Comité de expertos del MESISIC, así como de las observaciones formuladas en las secciones 2.1 (Seguimiento de la implementación de la recomendación formulada en la Segunda Ronda) y 2.2. (Desarrollos nuevos con respecto a la disposición de la Convención sobre los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción), el Comité sugirió que el país considere las siguientes recomendaciones:

2.3.1 Considerar adoptar una regulación integral sobre protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con la CPEUM y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico interno, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la “Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos”.

2.3.2 Desarrollar medidas de protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan estar o no tipificados como delitos y que puedan ser objeto de investigación en sede judicial o administrativa.

2.3.3 Desarrollar medidas de protección orientadas a proteger la integridad física del denunciante de actos de corrupción y su familia, al igual que de su situación laboral, especialmente cuando se

---

<sup>381</sup> *Cfr. Ibid.*

<sup>382</sup> Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, *op. cit.*, pp. 7-8.

trate de un funcionario público y cuando los actos de corrupción denunciados puedan involucrar al superior jerárquico y/o compañeros de trabajo.

2.3.4 Desarrollar solicitudes de protección de denunciantes de actos de corrupción simplificadas.

2.3.5 Desarrollar medidas adicionales para la protección de testigos, peritos y víctimas, que otorguen a éstos las mismas garantías previstas para los denunciantes de actos de corrupción.

2.3.6 Desarrollar mecanismos que faciliten la cooperación internacional en materia de protección de denunciantes de actos de corrupción, cuando sea pertinente.

2.3.7 Dotar al Centro Federal de Protección a Personas, dentro de los recursos disponibles, con la infraestructura física necesaria para llevar a cabo las funciones que en términos de la LFPPIPP le competen, principalmente aquellas que podrían relacionarse con la protección a denunciantes de actos de corrupción.

2.3.8 Diseñar e implementar mecanismos que permitan realizar evaluaciones integrales periódicas para valorar la utilización y efectividad del Programa Federal de Protección a Personas establecido en dicha normativa, principalmente en los procedimientos penales que involucren actos de corrupción y, con base en sus resultados, si corresponde, se definan y adopten las medidas que se estimen pertinentes para asegurar la eficiencia de este.<sup>383</sup>

Respecto a las recomendaciones 2.3.3 y 2.3.4, se ha cumplido, debido a que los Lineamientos del Sistema de Alertadores ya contemplan medidas de protección destinadas a proteger la integridad física del denunciante, así como sus derechos laborales, y la 2.3.4 porque a través del sistema se pueden realizar las solicitudes de protección por parte de los alertadores.

Hasta el momento no contamos con una regulación integral, en los términos que menciona la recomendación 2.3.1, cierto es que los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción (Lineamientos del Sistema de Alertadores) es un gran avance en la materia, aún falta mucho por hacer, ya hemos descrito anteriormente aspectos relevantes que se tienen que mejorar, partes que deben integrarse y otras que den adaptarse, tomando como base las recomendaciones del MESISIC y la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos.

En consecuencia, se debe trabajar por conseguir una ley integral en la materia que considere las recomendaciones de tales organismos internacionales, así como de la

---

<sup>383</sup> MESISIC, *op. cit.*, pp. 81-82.

propia Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción, sin dejar de observar las necesidades específicas que se necesitan para que su puesta en marcha resulte en buenos términos.

Otro punto importante, es la oportunidad que otorga la Política Nacional Anticorrupción (PNA), ya que el Sistema de alertadores que ha desarrollado la SFP puede derivarse de la misma PNA, recordemos que la SFP forma parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de esta manera, al derivarse una política específica de informantes internos que nazca del seno del SNA, su aplicación sería a escala nacional, el siguiente paso por consiguiente resultaría en trabajar en una ley integral, tema que se ha insistido a lo largo del documento.

Por otro lado, la recomendación 2.3.2 y 2.3.5, aún no han sido atendidas por el Estado mexicano, los Lineamientos del Sistema de Alertadores, solo se orientan a actos graves de corrupción, violaciones a derechos humanos, hostigamiento y acoso sexual, omitiendo aquellas faltas administrativas no graves, así como las afectaciones que diversos actos pueden provocar en el medio ambiente, en la salud, o incluso en la seguridad nacional.

Lo referido a la protección de testigos de la recomendación 2.3.5 no está contenida en los Lineamientos del Sistema de Alertadores, ya se ha analizado la necesidad de implementar la figura del testigo de actos de corrupción para que se fortalezca el combate al fenómeno de la corrupción.

Lo referente a la recomendación 2.3.6 tiene sustento en los tratados internacionales que México ha firmado en la materia, donde prevalece la cooperación internacional.

Es muy peculiar que parte del análisis del Comité versara sobre la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, ya que, del análisis a esta, se han formulado las recomendaciones 2.3.7 y 2.3.8 que el Estado mexicano debe considerar para adaptar e incorporar en su ordenamiento integral de protección a informantes internos.

Para estas dos últimas recomendaciones conviene citar a la letra un breve texto del documento:

En primer lugar, en relación con el Centro Federal de Protección a Personas establecido de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III de la LFPPIPP como un órgano desconcentrado y especializado de la PGR [hoy Fiscalía General de la República] con autonomía técnica y operativa en la aplicación de las medidas de protección previstas en dicho ordenamiento, la representación de la PGR con ocasión de la visita in situ precisó que si bien la LFPPIPP refiere únicamente a medidas de protección para personas intervinientes en un procedimiento penal, dicho Centro podría abarcar en cierta medida a denunciadores de actos de corrupción que requieran protección. No obstante, si bien el citado Centro está jurídicamente creado en términos de lo previsto en la LFPPIPP, su infraestructura física está pendiente por desarrollarse de acuerdo con la información puesta de presente en la visita in situ. En este sentido y teniendo en cuenta la trascendencia de sus atribuciones y responsabilidades, el Comité formulará una recomendación para que el Estado analizado considere dotar al Centro Federal de Protección a Personas con la infraestructura física necesaria para llevar a cabo sus funciones que en términos de la LFPPIPP le competen, principalmente aquellas que podrían relacionarse con la protección a denunciadores de actos de corrupción.<sup>384</sup>

En la recomendación se destaca la infraestructura del Centro Federal de Protección a Personas, que los alertadores de corrupción formen parte del Programa Federal de Protección a Personas, esto último cuando las protecciones brindadas sean las adicionales, es decir, cuando corre riesgo su integridad física y sus derechos humanos.

Cabe destacar que las recomendaciones del MESICIC se desarrollaron cuando se estaba construyendo el SNA, ahora con la puesta en marcha de este, así como con la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción que contempla dentro de su diagnóstico a los informantes internos resulta fundamental centrar el análisis en la misma, sin embargo, es tema que páginas más adelante se abordará.

Sobre este apartado, es importante mencionar que México ha dado un paso importante en el combate y prevención de la corrupción, sin embargo, solo es el inicio, se tiene que prestar atención a las recomendaciones emitidas por organismos internacionales, hacer derecho comparado en torno al tema, así como política comparada con el objetivo de que las medidas puestas sobre la mesa, sean efectivas, concretas y de fácil acceso.

---

<sup>384</sup> *Ibidem*, p. 79.

# CPÍTULO III. LA FIGURA DEL INFORMANTE INTERNO EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EN LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

## III. 1 Nociones generales sobre el Sistema Nacional Anticorrupción y la figura del informante interno

“El sistema Nacional Anticorrupción (SNA) surgió a causa de una exigencia social que datos del mismo sistema institucional del Estado reportaban con anterioridad”<sup>385</sup>, aunado a la exigencia social se suman lo que diversas disposiciones en materia internacional de combate a la corrupción recomiendan, tal es el caso de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción que en su art. 6 establece: “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos según proceda encargados de prevenir la corrupción...”<sup>386</sup>

El Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) en el *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción* del CIDE, indica que el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción tuvo tres razones:

- 1) Evitar la fragmentación de esfuerzos institucionales, sociales y políticos en el combate a la corrupción; b) fortalecer los pesos y contrapesos en el combate a la corrupción involucrando tanto un sistema de alertas, como la fiscalización y el régimen disciplinario; y, 3) responder a la necesidad de contar con inteligencia nacional para detectar, prevenir, corregir y, en su caso, sancionar prácticas corruptas desde las causas que la generan y no solo de sus consecuencias.<sup>387</sup>

---

<sup>385</sup> Hernández Hernández, Gerardo, “El diseño y los retos de la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción. Breve análisis desde el enfoque de las políticas públicas” en Pitalúa Torres Víctor David (coord.), *Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2016, p. 42.

<sup>386</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, *op. cit.*, p. 11.

<sup>387</sup> Red Temática del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y Centro de Investigación y Docencias Económicas, *Libro Blanco sobre la Política Nacional Anticorrupción*, México, 2018, p. 5.

En el mismo documento se menciona que “la corrupción derivada de la apropiación sistémica e ilegítima del Estado y sus recursos por parte de grupos e intereses ajenos a lo público, se origina en diversas manifestaciones de captura.”<sup>388</sup>

Desde esta misma concepción, a partir de analizar a la corrupción como un problema sistémico y estructural, como un problema de captura del Estado, Merino menciona lo siguiente:

Las reformas constitucionales y legales que dieron forma al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) partieron de cuatro observaciones empíricas: 1) la fragmentación de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción; 2) la debilidad del régimen disciplinario mexicano; 3) la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones en los sistemas de control interno, de fiscalización y de sanciones, y 4) la ausencia de inteligencia institucional para detectar y corregir las prácticas sistemáticas de corrupción.<sup>389</sup>

Un aspecto fundamental en la materia y posterior a las reformas que dieron vida al SNA, fue la reforma del 2014 que creó del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), al respecto, señala Merino que “el SNA tiene encomiendas específicas que se complementan con los cometidos del Sistema de Transparencia. Sus objetivos están inexorablemente conectados...”<sup>390</sup>

Por otra parte, para la creación del SNA se tuvieron que reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones a la CPEUM, el resultado de tales disposiciones fue la reforma a los artículos 22, 28, 41, 73, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122, que se publicaron en el DOF el 27 de mayo de 2015, tales reformas son las bases en las que se fundamenta la legislación secundaria.

Dentro de los puntos más importantes de la exposición de motivos contenida en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda (en adelante Comisiones Unidas) destacan las siguientes;

"[...] este Dictamen reconoce que el diseño legislativo de combate a la corrupción debe ser el idóneo para alcanzar mayores estándares de buen gobierno. Además, se asume que los esfuerzos

---

<sup>388</sup> *Idem*.

<sup>389</sup> Merino, Opacidad..., *op. cit.*, p. 18.

<sup>390</sup> *Ibidem*, p. 25.

ejecutivos deben estar concentrados en la prevención de los actos de corrupción y no en la sanción de los mismos, aunque este segundo aspecto debe modernizarse y, bajo un esquema garantista, ser efectivo en su aplicación.

"El Sistema propuesto resulta de la coincidencia de las distintas iniciativas de crear una instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental; además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar el desempeño del servidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia...

"Con la finalidad de construir un sistema nacional en materia de combate a la corrupción, el presente dictamen propone un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares.<sup>391</sup>

Cabe destacar que los integrantes de las Comisiones Unidas, recalcan la concepción del SNA a partir de cuatro principios de la gestión pública y sus correspondientes pilares institucionales;

- a). El principio del control interno de la gestión y de los recursos públicos, a partir de los órganos competentes en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y en los órganos constitucionalmente autónomos, tanto de la Federación como de las entidades federativas;
- b). El principio de la fiscalización superior de la gestión y de los recursos públicos, a partir de las entidades de fiscalización superior de los órganos legislativos: la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y las entidades de fiscalización superior de las Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal;
- c). El principio de investigación de los delitos y el establecimiento de probables responsabilidades para su dilucidación en el proceso penal correspondiente, a partir de la actuación del órgano competente de procuración de justicia, sea en la Procuraduría General de la República o su transformación Fiscalía General de la República, o en los órganos homólogos de las entidades federativas;
- d). El principio de la impartición de justicia por órganos imparciales con autonomía para dictar sus resoluciones, a partir del propuesto Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tratándose de procedimientos para la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares en caso de faltas administrativas consideradas como graves por la ley, así como de sus homólogos en las

---

<sup>391</sup> Senado de la República, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción de Participación Ciudadana: de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, México, 2015, pp. 7-13.

entidades federativas; y de los juzgados y tribunales en materia penal de la Federación y de las entidades federativas para la determinación de las acusaciones de responsabilidad criminal.<sup>392</sup>

Como se observa, la concepción del SNA a través de los cuatro principios de la gestión pública (principio del control interno de la gestión y de los recursos públicos; principios de fiscalización superior de la gestión y de los recursos públicos; principio de investigación de los delitos y el establecimiento de probables responsabilidades; y, principio de la impartición de justicia por órganos imparciales con autonomía para dictar sus resoluciones) son descritos tanto a nivel federal como a nivel local, así como la intervención que tienen los tres poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos, es decir, en ellos se aprecia la cobertura y atención del SNA.

Por otro lado, es necesario poner énfasis en los dos últimos principios (principio de investigación de los delitos y el establecimiento de probables responsabilidades; y, principio de la impartición de justicia por órganos imparciales con autonomía para dictar sus resoluciones), ya que en ellos se fortalece el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al dividirse en faltas administrativas no graves y faltas administrativas graves, así como faltas de particulares, las autoridades encargadas de la investigación, substanciación y sanción de las mismas.

De esta manera, es como en el Dictamen de las Comisiones Unidas de fecha 16 de abril de 2015 se aprobó la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.

Como ya se mencionó, tales reformas fueron publicadas en el DOF el 27 de mayo de 2015, el paso siguiente a raíz de su publicación sería trabajar en las leyes secundarias, para ello, fue necesario la creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General

---

<sup>392</sup> *Ibidem*, p. 65.

de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ley reglamentaria del artículo 113 constitucional es la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, en ella se indica que el SNA tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.<sup>393</sup>

Una de las principales características del SNA deriva en establecer políticas públicas integrales para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, tales políticas públicas al ser desarrolladas desde el seno del SNA tienen un alcance en todos los órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal.

La coordinación con las diferentes instituciones encargadas de prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción es fundamental, así como con los sistemas anticorrupción de las entidades federativas, otro punto relevante mencionado anteriormente, es que se fortalece el sistema de responsabilidades de los servidores públicos y se agregan faltas a los particulares, así como se indica con claridad las instituciones encargadas de investigar, substanciar y sancionar las faltas administrativas no graves, graves y aquellas faltas cometidas por los particulares.<sup>394</sup>

El control interno y la fiscalización de los recursos públicos es otra de las funciones claras que contempla el SNA, es por ello, que para su creación se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dotar de facultades en la materia a la SFP, encargada del control interno en la administración pública federal, así mismo, se fortaleció las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

---

<sup>393</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *op. cit.*, p. 1.

<sup>394</sup> En el apartado “Faltas administrativas y delitos cometidos por los servidores públicos” se explica más a detalle lo comentado en este párrafo.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 7 de la LGSNA, el Sistema Nacional Anticorrupción estará integrado por:

- a) Los integrantes del Comité Coordinador
- b) El Comité de Participación Ciudadana
- c) El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- d) Los Sistemas Locales (a través de sus representantes).<sup>395</sup>

De acuerdo con el artículo 8 de la LGSNA, “el Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.”<sup>396</sup>

Entre las facultades que tiene el Comité Coordinador se encuentran, la aprobación, diseño y promoción de la política nacional anticorrupción, así como la evaluación la misma, en materia de control interno y la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, de igual manera, tiene la facultad de emitir recomendaciones públicas no vinculantes, establecer una Plataforma Digital Nacional, entre otras.<sup>397</sup>

Cabe destacar, que el Comité Coordinador está integrado por; un representante del Comité de Participación Ciudadana<sup>398</sup> (quién lo presidirá), el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

Se observa la pluralidad de las instituciones que conforman el Comité Coordinador, todas ellas referentes en la materia, desde el ámbito de la transparencia y el acceso a la información pública como es el INAI, el control interno como es la SFP, la fiscalización

---

<sup>395</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>396</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>397</sup> El artículo 9 de la LGSNA establece las facultades del Comité Coordinador. *Cfr. Ib.*

<sup>398</sup> Refiere el artículo 11 de la LGSNA que “para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional, la presidencia del Comité Coordinador durará un año, la cual será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana.” Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *op. cit.*, p. 4.

de los recursos llevada a cabo por la ASF, o aquellas encargadas de sancionar las faltas administrativas graves o hechos de corrupción como la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción o el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, destaca también la incorporación de la sociedad civil a través del representante del Comité de Participación Ciudadana.

Por otra parte, el Comité de Participación Ciudadana está integrado por cinco ciudadanos, quienes se hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o el combate a la corrupción, el artículo 16 de la LGSNA, además de lo comentado, indica que deben ser ciudadanos de probidad y prestigio.<sup>399</sup>

El Comité de Participación Ciudadana tiene como función coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, la tarea fundamental del Comité es que funge como la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas<sup>400</sup>, es la parte que integra a los miembros de la sociedad, una demanda que se exige toda política que promueva la prevención y combate a la corrupción, es decir, que la población en general forme parte del mismo.

Dentro de las principales facultades a cargo del Comité de Participación Ciudadana se encuentran; Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales, proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes; promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas, entre otras.<sup>401</sup>

---

<sup>399</sup> *Cfr. Ibidem.*

<sup>400</sup> Art. 15. *Cfr. Ib.*

<sup>401</sup> El artículo 21 de la LGSNA establece las facultades del Comité de Participación Ciudadana. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *op. cit.*, pp. 6-7.

Una facultad del Comité de Participación Ciudadana que no debe pasar desapercibida es la emisión de exhortos públicos, pues así lo establece el artículo 23 de la LGSNA, al mencionar que el Comité de Participación Ciudadana podrá solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública.<sup>402</sup>

También es fundamental destacar la incorporación del Comité Rector del SNF al Sistema Nacional Anticorrupción, como se ha visto párrafos atrás, el SNA incorpora el control interno y la fiscalización de los recursos públicos, al fortalecer las facultades de la ASF en la materia, es por ello, que no es inusual observar su integración.

El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización está integrado por la Auditoría Superior de la Federación, La Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.<sup>403</sup>

Menciona el artículo 37 de la LGSNA que “el Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.”<sup>404</sup>

El último integrante del Sistema Nacional Anticorrupción son los sistemas locales anticorrupción de las entidades federativas, el capítulo V de la LGSNA contempla las bases mínimas sobre las cuales deberán implementarse los sistemas locales, para su adecuado funcionamiento.

La importancia de desarrollar sistemas locales análogos en las entidades federativas resulta fundamental, debido a que toman como base al mismo SNA, así como

---

<sup>402</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>403</sup> Refiere el artículo 39 de la LGSNA que los siete miembros rotatorios serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. *Ibid*, p.11.

<sup>404</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *op. cit.*, p. 11.

los trabajos de coordinación que llevan a cabo impulsan la política en la materia y atienden las necesidades específicas desde su propio ámbito de competencia.

Por otra parte, el SNA cuenta con apoyo técnico, para ello, se creó “la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción [(SESNA), [qué] es un organismo descentralizado, no sectorizado, con patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión...”<sup>405</sup>, el SESNA se encarga de proponer políticas públicas, metodologías de evaluación, administrar la Plataforma Digital Nacional, entre otras.

La SESNA funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador, cabe destacar que tiene su propio órgano interno de control que depende de la SFP, otro aspecto a resaltar es la creación de la Comisión Ejecutiva encargada de apoyar técnicamente al SESNA, es decir, funge como su órgano auxiliar.

Dentro de las facultades de la Comisión Ejecutiva se encuentran elaborar las propuestas (mismas que deben ser aprobadas por el Comité Coordinador) de las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas, y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos; desarrollar la metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción así como a las políticas integrales en la materia; elaborar las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno, así como los mecanismo de coordinación con los Sistemas Locales, entre otras.<sup>406</sup>

Otro de los puntos importantes del SNA es la creación de la Plataforma Digital Nacional (PDN), administrada por la SESNA a través del Secretario Técnico, la PDN es una fuente de inteligencia para construir integridad y combatir la corrupción, a partir de grandes cantidades de datos, es un medio para el intercambio de datos anticorrupción del Gobierno, permite datos estandarizados y distribuidos para ser consultados desde la plataforma<sup>407</sup>, en el intercambio de información participan los tres poderes del Estado y

---

<sup>405</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>406</sup> El artículo 31 de la LGSNA establece las facultades de la Comisión Ejecutiva. *Cfr. Ibid.*

<sup>407</sup> Plataforma Digital Nacional, ¿Qué es la PDN?, en <https://plataformadigitalnacional.org/about>  
Fecha de consulta 12 de octubre de 2020.

los organismos constitucionales autónomos de todos los órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal.

El artículo 49 de la LGSNA alude que la PDN contará con al menos los siguientes sistemas;

- I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
- II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados;
- IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;
- V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
- VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.<sup>408</sup>

Cada uno de los sistemas cumple con un papel importante, el Sistema de evaluación patrimonial, de declaración de interés y constancia de presentación de declaración fiscal tiene por objeto “permitir la inscripción de los datos de los servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses, así como de garantizar la inscripción de la constancia de la declaración anual de impuestos que emita la autoridad fiscal competente.”<sup>409</sup>

Es como a través de dicho sistema los interesados podrán observar como es el patrimonio de los servidores públicos al ingresar a determinado puesto y si es congruente la evolución de su patrimonio durante la gestión de su encargo.

Lo referente al Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, menciona el artículo 43 de la LGRA, que en

---

<sup>408</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *op. cit.*, p. 13.

<sup>409</sup> México, ACUERDO mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 23 de octubre de 2018, p. 7.

el sistema se incluirán “[...] los nombres y adscripción de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquellos que dictaminan en materia de avalúos, el cual será actualizado quincenalmente.”<sup>410</sup>

En relación con el Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados, refiere el artículo 27 de la LGRA que en él se inscribirán las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los Servidores Públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves en términos de la ley en cuestión.<sup>411</sup>

La información concentrada en el Sistema Nacional de Servidores públicos y particulares sancionados permitirá la consulta de las distintas autoridades competentes en la materia, en ella podrán encontrar como se mencionó en el párrafo anterior las sanciones impuestas por faltas administrativas a las que hace referencia la LGRA y por hechos de corrupción en términos del ámbito penal.

Mientras que para el Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización, indica el artículo 52 del Acuerdo publicado por el Comité Coordinador del SNA el 23 de octubre de 2018 en el DOF, que tiene por objeto “permitir la centralización de la información que generan los órganos integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, con la finalidad de ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de recursos federales y locales mediante la construcción de un modelo de coordinación entre la federación, los estados y los municipios.”<sup>412</sup>

Por último, en relación con el Sistema de Información Pública de Contrataciones, se podrá encontrar información relacionada con los gastos del gobierno federal, los tipos

---

<sup>410</sup> Indica el mismo artículo que los formatos y los mecanismos serán determinados por el Comité Coordinador. Ley General de Responsabilidades Administrativas, *op. cit.*, p. 15.

<sup>411</sup> *Cfr.* Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *op. cit.*

<sup>412</sup> ACUERDO mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional, *op. cit.*, p. 97.

de procedimientos que llevan a cabo, así como información sobre los proveedores que participan, cabe destacar que la información será proporcionada por las autoridades competentes en la materia al Comité Coordinador.

La Plataforma Digital Nacional aún está en proceso, es decir, se encuentra en su etapa preliminar, hasta el momento de la elaboración del presente trabajo, únicamente se encuentran habilitados los sistemas I, II, III y VI, sin embargo, la información contenida en cada uno de ellas no está del todo completa.

Acerca de la Plataforma Digital Nacional, conviene abordar el sistema V; “Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción”, ya que en dicho sistema se puede analizar la relación de la figura del informante interno.

Menciona el artículo 56 del Acuerdo publicado por el Comité Coordinador del SNA el 23 de octubre de 2018 en el DOF, que el Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción tiene por objeto:

Establecer un canal único para la denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción que simplifique su presentación, trámite y seguimiento por parte de los denunciantes, y que permita generar información relevante para el Sistema Nacional Anticorrupción para la prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción y faltas administrativas, así como para la fiscalización y el control de recursos públicos.<sup>413</sup>

A través de dicho sistema, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción implementará una “ventanilla única” donde se podrán recibir las denuncias electrónicas, cabe destacar que aquellas autoridades que reciban denuncias que estén constituidas como faltas administrativas o hechos de corrupción, deberán registrarlas en el sistema, para ello la SESNA implementará disposiciones, protocolos y normas.<sup>414</sup>

Una característica del sistema es que las denuncias podrán ser formuladas por la ciudadanía, y serán confidenciales o anónimas, así mismo, el denunciante podrá llevar el seguimiento sobre el status que guarda su denuncia, otro punto importante es que las

---

<sup>413</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>414</sup> Lo establece el artículo 57 de la LGSNA. *Cfr. Ibid.*

denuncias que se emitan se podrán obtener información estadística con el propósito de evaluar el mismo y realizar recomendaciones.

En el sistema solo se recibirán las denuncias, claro es, que las autoridades competentes darán trámites y respuestas a las mismas, como se puede observar, a pesar de que dicho sistema no ha operado, la información disponible acerca del mismo no permite realizar un análisis exhaustivo de su relación con la figura del informante interno, ya que no se conocen las bases del mismo, sus protocolos, los canales por el cual se llevará a cabo la denuncia, el trámite que se les dará a las mismas, los requisitos para que pueda proceder, etc., sin embargo, es fundamental mencionar que las denuncias confidenciales ha cobrado importancia y la utilización de las herramientas tecnológicas para su formulación también.

Otro punto importante a comentar sobre la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que no logró incluirse con éxito, fue la figura de los informantes internos y con ello las protecciones que se le deben guardar.

Después de haberse aprobado las leyes secundarias que dieran vida al SNA y fortalecieran el combate y prevención del fenómeno de la corrupción el 27 de mayo de 2015 en el DOF, los senadores Zoé Robledo Aburto, Armando Ríos Piter, Luisa María Calderón Hinojosa, entre otros, presentaron la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Federal para Protección de los Denunciantes e Informantes de Actos de Corrupción, dicha iniciativa contemplaba las recomendaciones que desde diferentes organismos se han emitido en la materia, así como las bases de la Ley modelo de la OEA, es decir, la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y testigos.

Una de las principales características de la iniciativa de ley era que los servidores públicos tenían la obligación de denunciar, se contemplaban las denuncias de casos graves de corrupción, amenazas graves para la salud pública, la seguridad o el medio ambiente, así como a los derechos humanos y las violaciones al derecho internacional humanitario, también sobresale la característica inherente al *whistleblower* que la denuncia fuera emitida de buena fe para salvaguardar el interés público.

Otro aspecto a resaltar es la clasificación de las autoridades encargadas de conocer y otorgar las protecciones derivadas de hechos de naturaleza administrativa y de naturaleza penal, para el primero sería el Comité Coordinador del SNA, mientras que para el segundo estaría a cargo de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de igual manera conforman a diferentes instituciones para ser receptoras de las denuncias, como la Cámara de Diputados y Senadores, la SFP, las dependencias del Poder Ejecutivo, entre otras.

En el mismo documento, se establecía un Programa de Protección de Denunciantes y Testigos de actos de corrupción, como se puede observar, se contempla la figura del testigo a quién también se otorgan protecciones, tales protecciones son clasificadas en medidas de protección básica y medida de protección excepcionales, así mismo, la iniciativa de ley hacía referencia a las recompensas que pudieran recibir quienes proporcionen información relevante para la identificación del acto de corrupción.

Lo anteriormente comentado acerca de la iniciativa de ley, es de carácter meramente descriptivo, sin el propósito de analizar y comparar el proyecto con las recomendaciones que en la materia se han emitido, debido a que no surtió efecto, y por ende no se convirtió en una ley.

A pesar de no haberse aprobado la iniciativa de ley, hoy en día, a través de la Secretaría de la Función Pública se ha logrado trabajar en la materia, ejemplo de ello es la creación de la Plataforma Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, aunque dicha plataforma y proyecto construido desde la SFP tiene algunos aspectos que mejorar, y recomendaciones de organismos internacionales que considerar, su implementación y puesta en marcha marca un parteaguas en la materia.

Lo referente a la plataforma emitida desde la SFP se ha comentado en otro apartado, sin embargo, ha sido traído a lugar para no contrarrestar los esfuerzos que se han realizado en la materia.

Hasta el momento hemos comentado las diferentes reformas y leyes secundarias que dieron vida al Sistema Nacional Anticorrupción, la estructura el mismo, las instituciones que la conforman, los diferentes instrumentos para poder combatir y

prevenir el fenómeno de la corrupción, y de manera muy general, la figura del informante interno.

Sobre este último punto (informantes internos), conviene abordarlo en otro apartado, ya que desde el mismo SNA se ha desarrollado la Política Nacional Anticorrupción, misma que servirá de análisis para conocer si en ella se ha considerado implementar la figura del informante interno o *whistleblower* y las protecciones que estas merecen.

### **III. 2 La figura del informante interno o *whistleblower* en la Política Nacional Anticorrupción**

La política Nacional Anticorrupción es un Plan Estratégico de largo plazo que define un diagnóstico, y prioridades compartidas a escala nacional, es un conjunto de acciones, estrategias y/o programas diseñados para prevenir, detectar y sancionar la corrupción<sup>415</sup>, así se lee en la breve explicación que nos brinda la Secretaría Ejecutiva acerca de dicha política.

Cierto es que la Política Nacional Anticorrupción es un mandato derivado de la LGSNA, pues en su artículo 9 fracción III, faculta al Comité Coordinador para que apruebe, diseñe y promueva la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.<sup>416</sup>

Bajo este argumento, recordemos que el Comité Coordinador cuenta con un órgano de apoyo técnico (SESNA), quién a su vez cuenta con el apoyo de la Comisión Ejecutiva, esta última, de conformidad con el artículo 31 fracción I y II de la LGSNA tiene a su cargo elaborar la propuesta de las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y

---

<sup>415</sup> Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, *¿Qué es la Política Nacional Anticorrupción?*, en <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/> Fecha de consulta 16 de julio de 2020.

<sup>416</sup> Cfr. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *op. cit.*

control de recursos públicos; elaborar la metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables a los fenómenos de corrupción y a las políticas integrales que sean aprobadas por el Comité Coordinador.<sup>417</sup>

Es como en razón de lo establecido en la LGSNA, el 27 de agosto del año 2018 la Comisión Ejecutiva aprobó en la Primera Sesión Extraordinaria, el proceso de consulta, integración y presentación de la PNA.

Para la elaboración de dicha política, se llevó a cabo una “[...] consulta pública que permitiera articular los elementos necesarios para [su] integración...”<sup>418</sup>

1) Se constituyó un Consejo Consultivo<sup>419</sup>, que se concibió como un espacio de diálogo de alto nivel, en el que participaron representantes de las organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado, las instituciones públicas y los organismos internacionales aportando estudios, reportes e investigaciones que fueron considerados para el desarrollo de la propuesta de política.

2) Consulta Ciudadana en línea<sup>420</sup>, en la cual participaron más de 19 mil ciudadanos y un análisis de subjetividades derivado de entrevistas a profundidad a 64 expertos a nivel nacional. Ambos instrumentos tomaron como metodología el método Q, que permitió estudiar los puntos de vista de distintos actores, así como determinar patrones, coincidencias y diferencias entre ellos.<sup>421</sup>

3) Consulta ciudadana a través de ocho foros regionales. Estos espacios de diálogo buscaron recabar opiniones y propuestas de académicos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos de las entidades federativas del país.<sup>422</sup>

---

<sup>417</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *op. cit.* p. 9.

<sup>418</sup> SESNA, *op. cit.*, p. 30.

<sup>419</sup> “El consejo consultivo se instaló el 31 de agosto de 2018 y se programaron tres reuniones de trabajo durante los meses siguientes. La última sesión celebrada con este consejo fue el día 14 de diciembre del mismo año.” *Idem.*

<sup>420</sup> “La consulta ciudadana contó con la participación de 14,079 personas que completaron el formulario en su totalidad. El 52.8% de quienes respondieron fueron hombres (7,435) y 47.2% (6,644) mujeres. Participaron ciudadanos de todas las entidades federativas, así como de distintos sectores de la sociedad y de las instituciones públicas.” SESNA, *op. cit.*, p. 31.

<sup>421</sup> La consulta ciudadana y el proceso de entrevistas se realizaron entre agosto y octubre de 2018. *Cfr. Ibidem.*

<sup>422</sup> Tales foros se llevaron a cabo durante los meses de octubre y noviembre del año 2018. SESNA, *op. cit.*, p. 30.

Cabe destacar que la elaboración preliminar de la PNA, derivada de la consulta pública estuvo sujeta a retroalimentación durante el mes de enero de 2019, así como un proceso de revisión por parte de especialistas del Banco Mundial.

Es de esta manera que, durante la primera sesión ordinaria, el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprobó por unanimidad la Política Nacional Anticorrupción, el 29 de enero de 2020.

Uno de los puntos que aborda la PNA es sobre la problematización del fenómeno de la corrupción en nuestro país, el primer problema es que se asocia a la corrupción con la ilegalidad, sin importar por quién fue realizado el hecho, se identificó a través de la consulta pública y del análisis de evidencia que la asociación de la corrupción con la ilegalidad se puede desagregar en dos factores:

“1) Prevalencia de **altos niveles de impunidad** en la detección, investigación, subsanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción<sup>423</sup>, y

2) La persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la **arbitrariedad del abuso de poder.**”<sup>424</sup>

Para fundamentar el primer factor, se presenta el análisis de la consulta pública realizada a más de 14 mil participantes, donde la principal causa de la corrupción en el país fue porque no hay sanciones ni consecuencias, es decir, la impunidad es la principal causa que asocian los participantes, el porcentaje total de quienes indican esto es del 42%, mientras que en segundo lugar la falta de colaboración social representó el 18%.<sup>425</sup>

En el segundo factor, se define como discrecionalidad al “[...] margen de maniobra con el que cuentan instituciones y servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y funciones a través del uso de criterios de interpretación técnicos en la toma de decisiones y en la aplicación de normas y regulaciones administrativas”<sup>426</sup>, se detalla que no toda discrecionalidad es perjudicial, sin embargo, cuando no se orienta al interés

---

<sup>423</sup> La impunidad se puede entender como la situación en la que los presuntos responsables de la comisión de algún delito no reciben un castigo de acuerdo con lo estipulado en las leyes. *Ibidem*, p. 51.

<sup>424</sup> *Ibid.* p. 51.

<sup>425</sup> *Cfr. Ib.*

<sup>426</sup> SESNA, *op. cit.*, p. 53.

público, deriva en arbitrariedad y opacidad, que permiten que los hechos de corrupción ocurran.

Por otra parte, en el documento se indica que el “[...] segundo rasgo que se asocia con la corrupción tiene que ver con la vinculación que se hace de este fenómeno con una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal existente”.<sup>427</sup>

Este factor lo argumentan con datos del Latinobarómetro, donde refiere que la “[...] información de Latinobarómetro muestra que un porcentaje importante de la población en México acepta la corrupción, en la medida que resuelva problemas de su vida cotidiana. [Bajo este precepto] en las ediciones 2016 y 2017 [se] señalan que entre 36.5% y 50% de la población entrevistada estuvo de acuerdo con la afirmación de que *se puede pagar por cierto grado de corrupción, siempre y cuando se solucionen los problemas del país*.”<sup>428</sup>

Sobre este factor se menciona que para encontrar posibles soluciones se debe realizar políticas integrales que atiendan dos problemas fundamentales que se originan;

“1) La distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad que provoca el uso regular de la corrupción como norma de interacción, y

2) El débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.”<sup>429</sup>

El primer problema tiende a presentarse en la prestación de servicios, por ejemplo, en la realización de trámites, la obtención de algún permiso o licencia, mientras que a una escala mayor como pueden ser las adquisiciones, en estos puntos de contacto (aunque cada uno cuenta con sus particularidades) se debe “[...] asegurar que todos estos ‘puntos de contacto’ orienten las relaciones entre gobierno y sociedad bajo premisas de legalidad e imparcialidad, propiciando con ello un cambio en la percepción

---

<sup>427</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>428</sup> *Idem*.

<sup>429</sup> *Ibidem*. p. 57.

sobre la corrupción, así como una adecuación integral de instituciones, procesos y programas.”<sup>430</sup>

Por su parte, el segundo problema se centra en el involucramiento de la sociedad para atenuar el fenómeno de la corrupción, en datos obtenidos por la consulta pública, a la pregunta *En escala de 1 al 10, donde 1 es totalmente por la sociedad y 10 es totalmente por el gobierno, ¿en dónde te ubicas en tu creencia de quién debe resolver el problema de la corrupción?* un 49.2% consideró que debía ser el gobierno el encargado de resolver los problemas, mientras que un 15.1% fue para la labor compartida y un 5.6% opinó que solo la sociedad.<sup>431</sup>

Con tales datos se observa la poca creencia en que la sociedad debe involucrarse para coadyuvar en el control de la corrupción, aunado a otros datos comentados en el documento, se indica lo siguiente: “La política anticorrupción en este tema debe ir más allá y proponer un proceso de largo plazo que inicie desde la educación y los procesos formativos formales, y que se refuerce a través de campañas de concientización claras que no sólo se centren en disuadir actos de corrupción, sino que también generen cambios graduales en la percepción de la sociedad sobre este problema.”<sup>432</sup>

Hasta el momento se encuentran identificados los dos rasgos (elementos) asociados al fenómeno de la corrupción; ilegalidad y norma social, y los respectivos problemas que derivan en cada de ellos, de esta manera se comprende la dimensión del problema, entender a la corrupción no como un problema exclusivo a las conductas de los individuos, sino como un problema también de la colectividad, es decir, considerar el fenómeno de la corrupción desde la perspectiva sistémica.

De esta manera, al analizar la corrupción desde esta perspectiva, el documento no se limita a la visión individual del fenómeno, sino que lo amplía considerándola desde toda la esfera social e institucional, es la razón por la cual en el estudio se identifica los elementos (ilegalidad y norma social) asociados al fenómeno de la corrupción.

---

<sup>430</sup> *Ibid*, p. 58.

<sup>431</sup> *Cfr. Ib.*

<sup>432</sup> SESNA, *op. cit.*, p. 59.

Por lo tanto, el problema principal que se focaliza en el análisis de la PNA es el siguiente:

El problema principal que busca encararse a través de la Política Nacional Anticorrupción es la incapacidad que en México se ha tenido (tanto desde el estado como desde la sociedad) para controlar la corrupción (esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla) que favorece a unos cuantos, en detrimento de la mayoría. Con lo anterior, el control de la corrupción como problema público debe abordarse desde sus aristas institucionales formales, organizacionales y de las normas sociales.<sup>433</sup>

Es así como el objetivo básico de la Política Nacional Anticorrupción queda desarrollado de la siguiente manera: “El objetivo básico de esta política es el de asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, que aseguren un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno.”<sup>434</sup>

En dicho objetivo se observa, la naturaleza propia del SNA, es decir, la coordinación de las diferentes instituciones competentes en la materia, así como la integración de la sociedad civil, misma que resulta imprescindible para prevenir y combatir el fenómeno de la corrupción.

Para lograr la coordinación que se presenta en la Política Nacional Anticorrupción, se proponen cuatro ejes estratégicos, que contienen el alcance del problema planteado, así como el análisis de la corrupción como un problema sistémico, es así que tales ejes se conciben desde un enfoque integral, donde las instituciones competentes en la materia junto con la sociedad puedan contribuir para resolver el problema.

De esta manera los cuatro ejes que se presentan en la PNA giran en torno al fenómeno de la corrupción, como un problema donde persiste la incapacidad para controlar la corrupción, es decir, prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente:<sup>435</sup>

Ejes estratégicos de la Política Nacional Anticorrupción:

---

<sup>433</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>434</sup> *Ibid*, p. 62.

<sup>435</sup> En el documento se presenta un esquema sobre la PNA, donde en el centro se encuentra ubicado el problema y en sus orillas los cuatro ejes que constituyen la PNA.

1. Combatir la corrupción y la impunidad;
2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder;
3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno - sociedad, y
4. Involucrar a la sociedad y el sector privado.<sup>436</sup>

Cada uno de los ejes estratégicos planteados deriva de los problemas identificados en los dos rasgos (elementos) con el que se asocia al fenómeno de la corrupción comentado anteriormente.

Bajo esta tesis, en el primer eje estratégico *combatir la corrupción y la impunidad*, se realizó un diagnóstico entorno al “[...] ciclo de la denuncia, investigación, sustanciación y sanción de faltas administrativas, así como los sistemas de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción en México.”<sup>437</sup>

Sobre el mismo eje estratégico, se menciona que “la base de cualquier sistema eficaz de control de la corrupción se encuentra en la denuncia”<sup>438</sup>, es por ello, que analizan datos del INEGI<sup>439</sup>, en 2016 sobre las quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción, se observa que un 50% lo concentran las entidades federativas, 29% a nivel federal y 21% a nivel municipal (cabe destacar que no todos los municipios del país fueron consultados).<sup>440</sup>

Mientras que, de manera desagregada, acerca de las quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes 2016, por entidad federativa, los estados con mayor número de denuncias fueron CDMX (300), Baja California (192) y Jalisco (190), en los tres últimos lugares se encuentran Nayarit (18), Coahuila (14) y Yucatán (12).<sup>441</sup>

---

<sup>436</sup> *Cfr. Ib.*

<sup>437</sup> SESNA, *op. cit.*, p. 66.

<sup>438</sup> *Idem.*

<sup>439</sup> Los datos corresponden al Censo Nacional de Gobierno 2017; Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. *Ibidem*, p. 67.

<sup>440</sup> *Apud.* SESNA, *op. cit.*, p. 67.

<sup>441</sup> *Ibidem*, p.68.

Para explicar los bajos niveles de denuncias y las diferencias regionales, en el estudio se presentan distintas razones, una de ellas resulta fundamental, ya que se relaciona con la figura del *whistleblower*, citan el MESICIC, cuestión por la cual aparece como una de las razones “[...] la carencia de esquemas eficaces de protección y anonimato de los denunciantes. Como se menciona en el Informe final para México de la ronda 5 del MESICIC.”<sup>442</sup>

Por lo anterior, es de vital importancia subrayar que anteriormente hemos dedicado un apartado al análisis de las recomendaciones del MESICIC para la protección de los informantes internos, y el no pasar desapercibida en el diagnóstico del primer eje estratégico de la PNA, su análisis abre posibilidades para que la figura se incluya desde la misma Política Nacional Anticorrupción.

De manera más detallada, otra de las razones es el problema que gira en torno a la denuncia formulada por parte de servidores públicos, así lo indica el documento, al mencionar que “de igual forma, la evidencia parece indicar la existencia de un problema de recursos y capacidades -particularmente en las Unidades de Control Interno u homólogas- que impacta en las posibilidades de denunciar hechos de corrupción.”<sup>443</sup>

Para ello, recurren al análisis de lo dispuesto en el artículo 92 de la LGRA, refiere que “las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas Faltas administrativas...”<sup>444</sup>, así mismo, citan el artículo 93 de la LGRA, misma que refiere que “la denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las Autoridades investigadoras, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción.”<sup>445</sup>

---

<sup>442</sup> SESNA, *op. cit.*, p. 68.

<sup>443</sup> *Ibidem*, pp. 68-69.

<sup>444</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, *op. cit.*, p. 30.

<sup>445</sup> *Idem*.

Anteriormente ya se comentó que dentro de la Plataforma Digital Nacional, se encuentra el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y hechos de Corrupción, que aún se encuentra en proceso, razón por la cual en la misma PNA su análisis es muy limitado, sobre este punto, conviene relacionarlo con las facultades que observan de la SFP en relación con las denuncias de hechos de corrupción o faltas administrativas, se menciona lo siguiente: “Establecer condiciones adecuadas para elevar la calidad de las denuncias, clarificar las rutas que siguen las denuncia desde su presentación hasta su trámite a las áreas competentes, establecer criterios específicos para integrar el sistema de manejo de información (con miras a la PDN) y definir rutas directivas para la integración de información, protección de informantes y denunciantes.”<sup>446</sup>

Cierto es que las denuncias son consideradas para ser llevadas a cabo tanto por los servidores públicos como por la ciudadanía en general, independientemente del alcance que lleguen a tener, conviene destacar que es imprescindible la protección de quienes informan sobre posibles hechos de corrupción, o en su caso, aquellos que ya fueron cometidos.

Esta observación que se hace de la SFP, tiende a ser un poco desactualizada en la PNA, debido a que la misma ha implementado el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, que ya fue analizado previamente en otro apartado del presente trabajo, sin embargo, es importante resaltar que en la PNA al traer a tema las facultades de la SFP en la materia, como se mencionó, indican entre los retos; establecer criterios específicos para integrar el sistema de manejo de información de las denuncias con miras a la elaboración de la Plataforma Digital Nacional, específicamente en relación con el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y hechos de Corrupción, no olvidemos que la SFP forma parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

En este contexto, desde la SFP los trabajos realizados desde su propio Sistema de alertadores, podrían formar parte del sistema de información de la PDN, aún más, que

---

<sup>446</sup> SESNA, *op. cit.*, p. 70.

dicho sistema sea analizado con miras a que tenga un alcance nacional, y sea llevado a cabo desde el seno de la propia Política Nacional Anticorrupción para que su alcance cubra efectos en todos los órdenes de gobierno, ya que la misma PNA será homologada en cada una de las entidades federativas, y al construir un sistema de *whistleblowers*, informantes internos o alertadores de la corrupción, como se les quiera denominar, dentro de la PDN, su alcance sería a nivel nacional, esto implicaría la regulación de la figura así como las protecciones que se les debe brindar.

Otro aspecto importante que se ha analizado en la presente investigación así como en la misma PNA es la causa de los bajos niveles de denuncia, particularmente en la presente investigación se ha hecho referencia al análisis de la cultura de la legalidad, la importancia de considerarla para poder llevar a cabo la regulación y protección de la figura del informante interno, mientras que en la PNA destacan datos del INEGI en torno a las denuncias de hechos de corrupción en el ENCIG, “[...] cerca de 50% de la población en los años 2015 y 2017 consideró que presentar una queja por actos de corrupción es una pérdida de tiempo.”<sup>447</sup>

Lo anterior indica la percepción de la sociedad sobre las denuncias de hechos de corrupción, se observa en el mismo documento, que se debe prestar mayor atención a la investigación de estas, cabe destacar en este punto que con la creación de la LGRA se detalla claramente que instituciones son las encargadas de investigar y substanciar las faltas administrativas graves y no graves, cuestión que resulta fundamental y que coadyuvará para que el proceso de investigación y substanciación al estar claramente definidos sea más eficiente.

Para el segundo eje estratégico *Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder*, se destaca que “cualquier país que busque controlar de manera efectiva la corrupción debe contar con estructuras administrativas (organizaciones, procesos y servidores públicos) capaces, profesionales y cuyo actuar se guíe por criterios claros, imparciales, transparentes y justificables sobre bases técnicas”<sup>448</sup>, en dicho eje estratégico se ofrece un diagnóstico sobre tres temas que se consideran clave en el país;

---

<sup>447</sup> *Apud. Idem.*

<sup>448</sup> SESNA, *op. cit.*, p. 86.

1. La profesionalización e integridad en el servicio público;
2. La calidad, transparencia y predictibilidad de ciertos procesos de gestión medulares (presupuesto, ejercicio del gasto, planeación, evaluación y contabilidad gubernamental), y
3. La efectividad de los esquemas de auditoría y fiscalización.<sup>449</sup>

Con el propósito de que el presente apartado guarde relación con el objetivo de la investigación, únicamente se analizará de manera general el primer tema, ya que no debe pasar desapercibida los puntos importantes que se han resaltado sobre el mismo en la PNA.

Se destaca en el documento de la PNA que “un problema que persiste en México tiene que ver con la inexistencia de un servicio profesional de carrera extendido y homogéneo a escala nacional, que privilegie el mérito y la capacidad técnica como criterios para el reclutamiento y el desarrollo del funcionariado público.”<sup>450</sup>

Al respecto, citan el estudio de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, donde se indica lo siguiente; “solamente 7 entidades federativas<sup>451</sup> en el país cuentan con una Ley de Servicio Profesional de Carrera o similar (de las cuales no se sabe con precisión cuántas se aplican de manera sistemática), mientras que, los 25 estados restantes establecen ciertas consideraciones genéricas de profesionalización en reglamentos administrativos.”<sup>452</sup>

Los datos reflejan la dimensión del problema, aunque a nivel federal existe el servicio profesional de carrera de la administración pública federal, mismo que llevó años en construirse y consolidarse, también los poderes legislativo y judicial presentan servicios profesionales, aunado a los diferentes organismos constitucionales autónomos tales como el INE, INEGI, INAI, CNDH, entre otros.

---

<sup>449</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>450</sup> SESNA, *op. cit.*, p. 87.

<sup>451</sup> Las entidades federativas son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Quintana Roo, Veracruz, Zacatecas. Cfr. *Ibidem*.

<sup>452</sup> SESNA, *op. cit.*, p. 88.

En este contexto, a partir del análisis de diversos estudios considerados en la PNA, particularmente las recomendaciones de la Quinta Ronda del MESICIC (analizada anteriormente en el cuerpo de la presente investigación), junto con el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo; *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México* (también analizado en capítulos anteriores) se concluyó lo siguiente.<sup>453</sup>:

En suma, se concluye que los esquemas de promoción de la integridad en el servicio público no deben ser concebidos de forma desarticulada, sino como parte de una estrategia integral que tenga como propósitos fundamentales, primero, fortalecer los procesos de planeación en materia de recursos humanos, segundo, asegurar el incremento gradual en la cobertura y en la aplicación de esquemas de profesionalización basados en el mérito en las administraciones públicas de todo el país y, tercero, socializar una serie de valores públicos relevantes que -en refuerzo con los mecanismos de mérito- prevengan la comisión de actos de corrupción por parte de servidores públicos.<sup>454</sup>

Es de esta manera como al ser considerado el servicio profesional de carrera como una herramienta fundamental para el combate y prevención del fenómeno de la corrupción en la PNA, su alcance se verá reflejado a nivel nacional, ya que las diversas políticas locales anticorrupción se construirán a partir de esta.

Hemos reiterado en diversas partes del presente documento que es imprescindible que la figura del informante interno vaya complementada con el servicio profesional de carrera, ya que al ser un área donde se canalizarán las diferentes denuncias, así como se dará atención y seguimiento a las protecciones de los *whistleblowers*, quienes laboren en tales áreas deben ser personas que hayan obtenido su ingreso por medio de un sistema que garantice imparcialidad, objetividad, competencia por mérito y no por medio de los puestos de captura, como es vista la corrupción desde el enfoque estructural y como captura del Estado.

---

<sup>453</sup> Cabe destacar que el estudio de la Quinta Ronda del MESICIC así como el estudio elaborado por el BID se orientan en puntos específicos del servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal, a saber; El recurso concebido como excepción del artículo 34 de la LSPCAPF; el derecho de veto al que hace referencia el artículo 74 de la ley en cuestión, entre otros puntos. Que ya fueron analizados anteriormente en el cuerpo de la presente investigación, y que han sido considerados por la propia PNA para explicar el contexto actual del servicio profesional de carrera en el País.

<sup>454</sup> *Ibidem*, p. 98.

Por otra parte, en el tercer eje estratégico; *Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno - sociedad*, se menciona lo siguiente:

[...] La Política Nacional Anticorrupción incorpora un catálogo amplio de puntos de contacto en los que se incluyen, entre otros, aquellos que entabla la ciudadanía al momento de realizar un trámite, solicitar un servicio o acceder a los beneficios de un programa social; aquellos que articulan las empresas al realizar trámites, al participar en procesos de compras y adquisiciones públicas, o al incidir en la adecuación de leyes o en la producción de decisiones públicas.<sup>455</sup>

Se realiza el análisis a los diferentes tipos de relaciones que permiten que el hecho de corrupción sea llevado a cabo, por un lado, los *puntos de contacto gobierno-ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos*, y por otro; los puntos de contacto *gobierno-iniciativa privada*.

Para el primer punto de contacto se menciona que “la mayor cantidad de interacciones entre gobierno y ciudadanía ocurre en tres ámbitos fundamentales, la realización de trámites, la solicitud de servicios y el acceso a programas sociales.”<sup>456</sup>

En este punto de contacto destaca la importancia del control interno de los trámites, el cumplimiento de la mejora regulatoria, y asegurar mecanismos y canales para que los ciudadanos puedan denunciar cualquier acto de corrupción al momento de realizar algún trámite, querer obtener algún servicio o ser beneficiario de algún programa social, desde esta perspectiva, se complementa la denuncia ciudadana en concordancia con la denuncia implementada por los propios servidores públicos y a la vez se deferencia la causa en cada de ellas.

Por un lado, la denuncia o alerta puesta desde los servidores públicos tendría a originarse por observar irregularidades en el ejercicio de sus actividades, irregularidades que son propensas a cometerse, que se están cometiendo o que se han cometido, desde esta tesitura, la alerta previene y combate el hecho de corrupción, por su parte, desde la ciudadanía tenderían a originarse desde los puntos de contacto que se tiene con los servidores públicos en los tres ámbitos fundamentales descritos anteriormente.

---

<sup>455</sup> *Ibid*, 117.

<sup>456</sup> *Ib*, p. 118.

Mientras que para el segundo punto *gobierno-iniciativa privada*, se destaca que tales puntos de contacto “son indispensables para la atención de demandas sociales, la provisión de servicios, la implementación de políticas públicas, el desarrollo de obra pública, entre otros”<sup>457</sup>, así mismo que tales relaciones derivan en beneficio de la misma iniciativa privada como para la sociedad y el gobierno.

Sin embargo, cuando tales relaciones, puntos de contacto son utilizados con el objetivo de obtener beneficios particulares o de terceros que derivan en hechos de corrupción, los beneficios se eliminan y tales relaciones resultan en perjuicio del interés general.

Es así como en la PNA se analizan tres manifestaciones específicas de las relaciones entre gobierno e iniciativa privada que presentan mayor riesgo de corrupción: contrataciones públicas; las asociaciones público-privadas y el cabildeo.

Por último, el cuarto eje estratégico de la PNA; *Involucrar a la sociedad y el sector privado*, se parte del análisis de la corrupción como un problema sistémico que se establece como norma social, razón por la cual el combate del fenómeno no solo debe orientarse desde la esfera gubernamental sino también desde el involucramiento de la misma sociedad.

En este eje se realiza un diagnóstico sobre la situación que prevalece en el país en relación con el involucramiento y corresponsabilidad social con el control de la corrupción. Sobresale la participación ciudadana en diferentes esferas (contralorías, testigos sociales), sin embargo, se indica en el documento lo siguiente: “A pesar de que exista una alta densidad de mecanismos de participación ciudadana observados a escala estatal (9.5 instrumentos promedio por entidad federativa) y municipal (5 instrumentos promedio por municipio), uno de los problemas fundamentales de esta clase de instrumentos es que suelen acotar la participación a procesos consultivos poco vinculados con las decisiones públicas.”<sup>458</sup>

---

<sup>457</sup> *Ib*, p. 127.

<sup>458</sup> *Ib*, p. 154.

Aunado a datos de diferentes estudios elaborados por organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación, en el documento de la PNA se concluye que varios de los diferentes procesos de participación ciudadana no son vinculantes, razón por la cual se debe fortalecer tales mecanismos con el objetivo de que se avance más allá de las consultas y se promueva la colaboración y el dialogo entre ciudadanía y autoridades.<sup>459</sup>

En el mismo eje estratégico, se analiza la corresponsabilidad e integridad empresarial, así como la educación y comunicación para el control de la corrupción, es de esta manera como se consolida el combate al fenómeno desde este cuarto y último eje que integra la PNA.

Una vez identificado los problemas, los ejes estratégicos y sus diferentes particularidades, es necesario resumir aún más la información presentada en la PNA, con el objetivo de identificarla plenamente, el siguiente cuadro muestra la problemática que se presenta en la PNA, así como sus respectivos ejes estratégicos y sus objetivos específicos de cada uno de ellos:

**Tabla 8.**

*Política Nacional Anticorrupción; problemática, causa, ejes estratégicos y objetivos.*<sup>460</sup>

<b>Política Nacional Anticorrupción</b>			
<b>Problema</b>	<b>Causa</b>	<b>Eje Estratégico</b>	<b>Objetivo Especifico</b>
Se asocia a la corrupción con la ilegalidad.	Prevalencia de altos niveles de impunidad en la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de Corrupción.	1. Combatir la Corrupción y la impunidad.	<p>1. Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.</p> <p>2. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.</p>

<sup>459</sup> *Ib*, p. 160.

<sup>460</sup> Elaborado con base en información disponible en la Política Nacional Anticorrupción.

	<p>Persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad al abuso de poder.</p>	<p>2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.</p>	<p>3. Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.</p> <p>4. Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.</p> <p>5. Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.</p>
<p>Vinculación del fenómeno con una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción.</p>	<p>Distorsión de los puntos de contacto entre las instituciones de gobierno y la sociedad.</p>	<p>3. Promover la Mejora de la Gestión Pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.</p>	<p>6. Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.</p> <p>7. Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.</p>
	<p>Débil involucramiento social en el control de la corrupción.</p>	<p>4. Involucrar a la sociedad y el sector privado.</p>	<p>8. Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.</p> <p>9. Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.</p> <p>10. Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos</p>

			relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.
--	--	--	---

Resulta fundamental no dejar de observar lo concerniente al eje estratégico uno “*Combatir la corrupción y la impunidad*” y principalmente al objetivo específico uno, ya que de tal objetivo se pueden derivar instrumentos, mecanismos, programas, etc., sobre la figura del informante interno y las respectivas protecciones que se les debe garantizar, sin embargo, por el momento este apartado lo retomaremos páginas más adelante.

Por otro lado, es importante para la Política Nacional Anticorrupción la articulación entre cada uno de los ejes estratégicos que la componen, todos se encuentran interrelacionados, es por ello que, derivado del diagnóstico del fenómeno de la corrupción en el país, se establecieron cuatro principios transversales, mismos que a continuación se describen:

1. **Coordinación Institucional:** La coordinación institucional es la base fundamental del SNA, en ella se propicia el trabajo conjunto de todos los órdenes de gobierno, así como de todas las instituciones que intervienen en la materia, ejemplo de ello es el Comité Coordinador integrado en su mayoría por los titulares de las instituciones encargadas de prevenir, detectar, investigar y sancionar hechos de corrupción.
2. **Derechos Humanos:** Al reconocerse en la PNA que la corrupción atenta el ejercicio de los derechos humanos, principalmente de los grupos vulnerables, se busca “asumir un enfoque proactivo de derechos humanos que propicie el desarrollo de esquemas de protección, promoción y garantía de los mismos”<sup>461</sup>, así como la colaboración de instancias en la materia.
3. **Gobierno Abierto y Participación Social:** Se destaca en el documento de la PNA que dicho principio promueve la apertura de las instituciones del Estado y del gobierno abierto, se enfatiza, que se entiende a partir de dos elementos esenciales; “[...] la transparencia gubernamental y, especialmente, la participación de la sociedad civil en aquellos ámbitos de relevancia para el control efectivo de la corrupción.”<sup>462</sup>

---

<sup>461</sup> *Ib*, p. 178.

<sup>462</sup> *Ib*, pp. 178-179.

4. Desarrollo de Inteligencia y Aprovechamiento Tecnológico: Se resalta la importancia de información para el control de la corrupción y la estandarización de los mismos.

Aunado a lo anterior, la Política Nacional Anticorrupción presenta 40 prioridades para dar atención al fenómeno de la corrupción, la lógica que guardan tales prioridades es que se clasifican de acuerdo a los cuatro ejes transversales que la conforman, así mismo, como en los 10 objetivos específicos que se derivan de tales ejes estratégicos.

Las 40 prioridades que se presentan en la PNA son descritas de forma general, es decir, se advierte en el mismo documento, que no hace referencias a proyectos específicos, de igual manera, se menciona que de las estrategias que se deriven de las prioridades, ninguna será limitativa, ya que si bien es cierto, es el propio Comité Coordinador el encargado de aterrizar los trabajos que atiendan las necesidades específicas de los tres órdenes de gobierno, de ahí que la Política Anticorrupción tiene un alcance nacional, estatal y local, que atiende las particularidades de fenómeno.<sup>463</sup>

Ahora bien, con el objetivo de abarcar el tema principal del presente trabajo, una vez analizado en lo general como se compone la Política Nacional Anticorrupción, es indispensable dirigirnos a las prioridades que hacen referencias a la figura del *whistleblower* o informante interno, el cuadro presentado anteriormente muestra como la Política Nacional Anticorrupción se compone de dos problemas con los cuales se asocia al fenómeno de la corrupción en el país, derivado de tales problemas se desprenden las causas en cada uno de ellos, para conformar posteriormente los cuatro ejes estratégicos que se originan de tales causas.

Como primer punto, tenemos que en el primer problema con el cual se relaciona al fenómeno de la corrupción “*asociación de la corrupción con la ilegalidad*”, se encuentran las siguientes prioridades, formuladas en el eje estratégico uno “*combatir la corrupción y*

---

<sup>463</sup> Es importante señalar que en la PNA se establecen tres plazos potenciales de ejecución; a) Corto plazo; hasta tres años, b) Mediano plazo; hasta seis años, y c) Largo plazo; más de seis años. *Cfr. Ib.*

*la impunidad*”, como ya hemos mencionado son aquellas que están ligadas con la figura del informante interno:<sup>464</sup>

- Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves. (corto plazo)

- Prioridad 2. Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera. (corto plazo)

Prioridad 3. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional. (Mediano plazo)

Prioridad 5. Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes. (Largo plazo)

- Prioridad 6. Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción. (Largo plazo)

- Prioridad 8. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes. (corto plazo)<sup>465</sup>

Las primeras cuatro prioridades corresponden al objetivo específico uno, *“Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección investigación, substanciación y sanción de faltas administrativa y hechos de corrupción”*, como puede observarse la primer y segunda prioridad son la base del Sistema Nacional Anticorrupción, es decir, promueve la coordinación de las instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción.

---

<sup>464</sup> Cabe destacar que en cada una de las 40 prioridades que se encuentran en el documento de la PNA, se encuentran definidas las instituciones líderes en su implementación, es decir, aquellos que son competentes para atender tal prioridad.

<sup>465</sup> SESNA, *op. cit.*, pp. 182-183.

Por su parte, la prioridad tres esta concatenada a la operación y puesta en marcha de la Plataforma Digital Nacional, misma, como ya hemos referido anteriormente, que es indispensable para que la operación de un sistema de informantes internos a nivel nacional sea considerado desde su implementación y estructura, que promueva la coordinación y el intercambio de información con las entidades federativas y los municipios, es decir, un sistema de protección a informantes internos con alcance nacional, que involucre a los tres órdenes de gobierno bajo esquemas, protocolos, organización, funcionamiento y operación homologados en las instancias encargadas de operar tal sistema desde sus propios ámbitos de competencia.

Lo anterior se fundamenta con lo establecido en la prioridad 5 y 6 de la PNA, que busca la homologación a nivel nacional de presentación de denuncias y alertas de hechos de corrupción, así como las protecciones de los denunciantes o informantes, es por ello, que insistimos, que la PDN, juega un papel importante en este punto, que sea a través de ella donde se puedan emitir las denuncias, bajo esta lógica, cada orden de gobierno, específicamente, las instituciones que sean competentes en la materia contarían con sus respectivos módulos para atender las denuncias.

Cierto es, que lo planteado en el presente documento, es decir, incorporar un sistema de informantes internos que sea operado desde la PDN, que esté al alcance de las instituciones competentes de los tres órdenes de gobierno, necesita de una planeación y diagnóstico propio, sin embargo, como observamos, las prioridades de la PNA se orientan a tales propósitos.

Para la prioridad 8, es necesario mencionar que se encuentra enunciada dentro del objetivo específico dos “*Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción*”, en tal prioridad se busca producir inteligencia administrativa y mejora en los procesos, aunque en ella, no se menciona de manera específica al informante interno, es necesario indicar que la investigación, substanciación, detección y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción deben ser atendidas de la mejor manera, porque de las denuncias que se emitan por parte de los informantes internos, existirá un porcentaje que terminará con el proceso, es decir, que concluirá con la sanción

de la falta administrativa o el delito de corrupción que interponga la autoridad correspondiente.

Por tal motivo, como se analizó anteriormente, a raíz de la creación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se estableció claramente las instituciones encargadas de la investigación y substanciación, así como aquellas encargadas de sancionar las faltas administrativas graves y no graves, así como la de los particulares, con el objetivo de mejorar los procesos y ser más eficientes en el combate del fenómeno.

Por otro lado, como se ha venido reiterando a lo largo del presente trabajo, es necesario que una política de protección al *whitsbleblower* esté ligada al fortalecimiento y mejora de un servicio profesional de carrera, razón por la cual nos ocupamos de enunciar las siguientes prioridades del eje dos “*combatir la arbitrariedad y el abuso de poder*”:

- Prioridad 11. Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos. (corto plazo)
- Prioridad 12. Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública. (corto plazo)
- Prioridad 14. Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión. (largo plazo)<sup>466</sup>

Lo enunciado en la prioridad 11 es importante, como mecanismo de prevención del fenómeno de la corrupción, así como el funcionamiento de los comités de ética, ya que desde estos se puede impulsar la socialización del sistema de informantes internos y sus protecciones, la importancia de la denuncia, así como de las protecciones, la prioridad 11 aunada a la prioridad 12; de igual manera, los programas de capacitación deben contener información sobre la figura del informante interno, la importancia de la denuncia,

---

<sup>466</sup> *Ibidem*, pp. 184-185.

la responsabilidad de los funcionarios públicos con la misma, así como las protecciones que se les debe garantizar.<sup>467</sup>

Por su parte, la prioridad 14, que refiere a los servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, resulta fundamental, sobre todo, se debe garantizar tal servicio profesional en el ingreso y permanencia de quienes vayan a laborar en las áreas encargadas de atender las denuncias que emitan los servidores públicos, con el propósito, que quienes llegan a ocupar dichos cargos, no se vean influenciados por conflictos de interés, o en mayor medida, tales cargos no sean capturados, como es vista la corrupción estructural como captura del Estado y de los puestos públicos.

La importancia de agrupar a profesionales afines a las áreas encargadas de atender y canalizar las denuncias es de vital importancia, ya que se antepone sobre la mesa el interés público, pero sobre todo los derechos humanos de quienes han interpuesto la denuncia, el principal; la confidencialidad, es decir, la identidad de quien emitió la alerta, como hemos analizado anteriormente, proteger de primera instancia su identidad es imprescindible ya que ello garantiza que más personas se sumen a presentar sus denuncias y con ello fomentar la cultura de la legalidad y la cultura de la denuncia.

Hasta el momento, hemos descrito las prioridades que se relacionan con la figura del informante interno, que son consideradas en la Política Nacional Anticorrupción, así como las prioridades que fortalecen y mejoran los servicios profesionales de carrera, tales prioridades al ser enunciadas en la PNA, demuestran que en México como primer paso es necesario iniciar con el diseño de un programa de informantes internos que tenga alcance nacional, donde se vean involucrados los tres órdenes de gobierno.

Lo anterior se torna complicado si se anteponen interés particulares, sin embargo, al ser diseñado y puesto en marcha el SNA y a raíz de éste la PNA, se antepuso el interés público, los datos que nos arrojan los diferentes instrumentos internacionales que miden el fenómeno, así como los utilizados a nivel nacional, aunado a las recomendaciones de organismo internacionales en la materia y estudios a nivel internacional y nacional de

---

<sup>467</sup> *Cfr. Ibid.*

diversas organizaciones, nos indican que durante mucho tiempo el fenómeno de la corrupción en el país en aras de haberse reducido, se ha incrementado.

Es por esto que, con la elaboración y diseño de la PNA, se brinda una oportunidad para implementar un sistema de informantes internos y con ello garantizar sus protecciones, un sistema que no esté concentrado en una sola institución de un poder público, por el contrario, que nazca del seno del SNA y se extienda de manera unificada y homologada a los tres órdenes de gobierno.

De esta manera, al contar con un programa de informantes internos, el siguiente paso sería trabajar en una ley integral que regule y proteja a los informantes internos.

Para ello, será necesario atender las observaciones que en el presente trabajo se han realizado sobre el Sistema de Alertadores Internos y Externos de la Corrupción implementado por la Secretaría de la Función Pública, y atender las prioridades que se enuncian en la propia Política Nacional Anticorrupción.

Es importante ser conscientes que este proceso es de largo plazo, su diseño necesita de una planeación estratégica y diagnóstico, así como la colaboración de por lo menos los miembros del ámbito federal y las entidades federativas, a través del Comité Coordinador para el primero y el representante de los diferentes Comités Coordinadores de las entidades federativas.

Se ha reiterado en muchas partes del presente trabajo, que se necesita un programa de informantes internos en el país, se ha expuesto en el mismo que así lo dictan los instrumentos internacionales en la materia y ahora la Política Nacional Anticorrupción que este año acaba de ser aprobada, por lo que es necesario indicar que la oportunidad de iniciar su diseño es ahora.

## Conclusiones

A lo largo del presente trabajo hemos dedicado una parte a las nociones generales de la corrupción y *whistleblowers*, sus definiciones, así como sus avances teóricos, de tal modo que se desprende lo siguiente:

Las definiciones en torno al concepto corrupción son múltiples, no hay uniformidad en el término, sin embargo, al tener presente las escuelas o enfoques por los que suelen fundarse su estudio, su análisis permite trazar una guía clara, de esta manera a través de estas tres escuelas o enfoques que menciona Ugalde; funcionalismo, culturalismo e institucionalismo conocemos que el fenómeno de la corrupción es un problema sistémico y estructural, sin omitir otros enfoques como el organizacional/relacional e individual.

A partir de cada enfoque se permite conocer diferentes definiciones de la corrupción, razón por la cual es menester indicar que todas las expuestas coadyuvan para observar desde diferentes ángulos al fenómeno, mientras que por un lado se presentaron definiciones que muestran a la corrupción como un problema social, estructural, institucional y político, por el otro se ve que puede constituirse ya sea por una acción u omisión, de igual manera, hay quienes realizan esfuerzos por clasificarla.

De lo anterior, se concluye que las definiciones presentadas pueden compartir ciertas relaciones, mientras que otras se complementan o incluso pueden llegar tener un contenido totalmente diferente, sin embargo, todas comparten un aspecto en común, qué es entender sus causas, consecuencias y encontrar posibles respuestas para combatir el problema.

Sobre este punto, otro de los principales problemas al estudiar el fenómeno, son las conductas que pudieran tipificarse como corruptas, es por ello que predominó el análisis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el instrumento normativo por excelencia en la materia, donde se tipifican distintas conductas como corruptas, así mismo, se clasifican en aquellas consideradas como graves y no graves y aquellas cometidas por los particulares.

Al observar los datos de los diferentes instrumentos de medición de la corrupción a nivel internacional como el índice de Percepción de la Corrupción y el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, el índice de Estado de Derecho del *World Justice Project* y el Latinobarómetro, así como los diferentes datos que nos otorgan las encuestas del INEGI y los expuestos en el diagnóstico de la Política Nacional Anticorrupción, nos indican que el problema de la corrupción en México en vez de mejorar se ha extendido.

Se advierte principalmente que la corrupción atenta la democracia, socava la confianza en las instituciones y atenta directa e indirectamente a los derechos humanos, así lo expone el estudio “Los derechos humanos y la corrupción en México; Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014” de la CNDH, mientras que a nivel internacional las diferentes recomendaciones que la OEA a emitido a los Estados parte revelan la relación entre el fenómeno de la corrupción y los derechos humanos.

Al hablar de corrupción no debe pasar desapercibido el término: cultura de la legalidad, ya que la cultura de la legalidad resulta imprescindible para combatir y prevenir el fenómeno de la corrupción, así como incentivar una cultura de la denuncia, principalmente en los servidores públicos, esto último, en cuanto a los *whistleblowers* se refiere.

En cuanto a los *whistleblowers*, el término fue cobrando importancia conforme la corrupción fue ocupando un lugar importante en la agenda política, ya que los informantes internos históricamente han sido pieza fundamental en el combate y prevención del fenómeno.

Como primer punto sobre este tema, es fundamental indicar que la literatura sobre los informantes internos en nuestro país es escasa, mientras que en países como Estados Unidos y Australia los estudios entorno a la figura son bastos, por otra parte, en cuanto a la definición de los informantes internos, al igual que con la definición de corrupción, no hay uniformidad en el término.

La literatura en inglés suele referirse a los informantes internos como *whistleblowers* o *whistleblowing*, en el presente documento hemos acuñado la definición de las académicas Marcia P. Miceli y Janet P. Near., aunado a las definiciones expuestas de Ralph Nader, Bowden, Peter B. Jub. y Dawson, se logró ubicar los elementos que componen al concepto de *whistleblowers* o informante interno.

En consecuencia, se comprende que el informante interno es quién revela información, quien lo haga es un miembro activo de la organización, es decir, es un empleado o lo fue en algún momento, las prácticas que se revelan son ilegales, aquellas que se apartan del marco normativo, jurisdicción o reglamentos estipulados en la organización para cada uno de sus miembros, mientras que las prácticas inmorales, se apegan a consideraciones éticas, recordemos que en la administración pública todo los servidores públicos tienen un código de ética que guía su actuar, esta es la única consideración en la que tendría cabida la práctica inmoral, de no ser así, se buscaría relacionarlo a un acto ilegal.

Por su parte, el acto ilegítimo, se relaciona con aquello que no es aceptado, aquello que no goza con el respaldo de los miembros de la organización, este apartado puede ser parte de una vaguedad en cuanto a su interpretación, sin embargo, los encargados de hacer la interpretación jurídica son los que determinarán las bases sobre las que se pueda proceder, aunque puede que resulte igual a las prácticas inmorales, relacionar el acto ilegítimo con alguna ilegalidad si así fuera el caso.

Un elemento importante que compone la definición de *whistleblowers* es el “interés público”, sobre este elemento se concluye que sin duda alguna es de lo más relevantes al momento de definir a los informantes internos, porque representa la importancia que engloba el motivo de la denuncia o revelación, en este caso, el informante interno se decide a revelar la información porque considera que el asunto en cuestión es de interés general y que puede representar para los intereses patrimoniales del Estado una gran pérdida, o puede ser una afectación a lo social o político que repercute significativamente en la organización, también porque puede representar una amenaza al medio ambiente, a la salud o incluso a la seguridad nacional.

Otro de los puntos a resaltar entorno a la definición de los informantes internos es el “acto deliberado de divulgación no obligatoria” que significa otro de los motivos por los cuales se puede realizar la denuncia de irregularidades, sobre este punto, para el caso de México, y de conformidad con el contexto de las responsabilidades de los servidores públicos se enfatiza que para que sea protegida la figura del *whistleblower* en el marco normativo, es necesario que exista el deber en el funcionario de informar.

Por último, el elemento “acceso privilegiado a datos de información” refuerza la necesidad de que los servidores públicos hagan uso de la figura del informante interno, ya que en el ejercicio de sus actividades pueden llegar a observar irregularidades y de esta manera informar sobre el hecho de corrupción para poder combatir el acto, o en su caso poder prevenirlo cuando la acción no se ha cometido y este en proceso de planeación.

Por otro lado, en cuanto a la relación de la figura del informante interno con otras figuras como lo es el anonimato, conviene concluir que la diferencia del *whistleblower* con el anonimato, es reconocer quién emitió la denuncia, quién fue la persona o personas que alertaron sobre un hecho de corrupción o sobre presuntas violaciones, de esta manera, al reconocer al informante se otorgan las garantías de protección, entre ellas y la más relevante, la confidencialidad.

Por esta razón se recomienda que los servidores públicos encargados de atender tales denuncias cuenten con la capacitación necesaria en la materia, pero sobre todo, tengan un compromiso ético y un alto grado de responsabilidad social, de aquí surge la urgencia de que los códigos de ética y de conducta, así como las reglas de integridad que rigen el servicio público sean sensibilizadas.

Una vez abordado el tema entorno a la teoría del fenómeno de la corrupción e informantes internos, procedimos al segundo apartado, donde se ubicó el marco normativo de los servidores públicos en el contexto del combate a la corrupción, lo cual implicó saber cómo funciona, principalmente la Administración Pública Federal, así como el Sistema de responsabilidades de los servidores públicos y por último, en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es de esta manera, como de primera mano se logró observar los trabajos que desde la Secretaría de la Función Pública se han realizado para prevenir, combatir y sancionar la corrupción, no sin antes comprender el andamiaje normativo que constituye el Sistema de responsabilidades de los servidores públicos contenido principalmente en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como en el Código Penal Federal e instrumentos derivados como los códigos de ética.

Todo el Sistema de responsabilidades de los servidores públicos permite comprender las conductas tipificadas como hechos de corrupción, así como las instituciones encargadas de investigar, substanciar y sancionar dichas faltas administrativas.

Uno de los aspectos medulares de la Ley General de Responsabilidades Administrativas es que se construyó, con el conjunto normativo que dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción, al ser una ley general, fue homologada en todas las entidades federativas, de este modo, las conductas tipificadas en la LGRA son homologadas en cada uno de los estados, de igual manera, otro esfuerzo que contribuyó a consolidar el Sistema de responsabilidades, son los Lineamientos para la emisión de los códigos de ética que refiere el artículo 16 de la LGRA, al ser desarrollado desde el seno del SNA su aplicación es en todo el territorio nacional, así como en los tres órdenes de gobierno, con ello se logró uniformidad en las conductas que deben atender los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

En la Construcción del Sistema Nacional Anticorrupción no se contempló la regulación y protección del informante interno, sin embargo, en la LGRA en su artículo 49 fracción II menciona que incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumpla denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la Ley en cuestión.

Recordemos que el artículo 93 de la LGRA menciona que la denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, y podrán ser presentadas de

manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las Autoridades investigadoras.

Ahora bien, sobre las medidas de protección, la propia LGRA indica en su artículo 64 que los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables, asimismo que dicha solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

Por otro lado, a partir del análisis al Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción desarrollado por la Secretaría de la Función Pública para alertar actos graves de corrupción, violaciones a derechos humanos, hostigamiento y acoso sexual, en los que se encuentren involucrados servidores públicos federales, se concluye que marca un parte aguas importante en la materia, ya que si bien, la figura no es regulada ni protegida por una ley general o federal, sino a través de unos lineamientos que crean el sistema para su puesta en marcha, el hecho de que ya exista un sistema que opere las denuncias y contemple medidas de protección así como características específicas de los informantes internos, resulta fundamental.

Otra de las reflexiones a raíz del análisis al Sistema de alertadores de la SFP es que se deben atender aspectos específicos de la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos, por ejemplo, incluir a los testigos, ya que los Lineamientos del Sistema de Alertadores no contemplan a los testigos que pueden ser definidos como toda persona que posee información sobre la denuncia y pueda colaborar aportando pruebas conducentes que coadyuven con la investigación, la implementación de esta figura es sustancial y debe estar implícita, es imprescindible que se incorpore porque habrá quienes no se atrevan a denunciar o a emitir su alerta en la plataforma, sin embargo, pueden colaborar como testigos, para ello, también se les debe garantizar protecciones tanto de su identidad, como de sus condiciones laborales, patrimoniales, y de su integridad, o en su caso, extenderse a sus familiares.

Por otro lado, también es importante que el Sistema de alertadores clasifique las protecciones en básicas y medidas adicionales de protección, éstas últimas a solicitud

del informante cuando esté en peligro su integridad física y la de sus familiares, así como sus derechos laborales o cuando la autoridad lo considere pertinente, todo esto con el propósito de que los informantes conozcan a que medidas de protección pueden acceder.

Por último, derivado del análisis al Sistema Nacional Anticorrupción y a la Política Nacional Anticorrupción se concluye que el Sistema Nacional Anticorrupción es el sistema por excelencia para el combate, prevención y sanción del fenómeno de la corrupción, ya que en ella se encuentran integradas todas las instituciones competentes en la materia, así como el involucramiento de la sociedad civil a través del Comité de Participación Ciudadana.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contempla sistemas locales anticorrupción en cada una de las entidades federativas, de este modo se logra la uniformidad, la coordinación que logra el sistema nacional anticorrupción es trascendental, por ejemplo, con la creación de los lineamientos para la emisión de los códigos de ética que establece el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, contempla que todos los entes públicos deben contar con un código de ética y sus respectivos códigos de conducta, es decir, los tres órdenes de gobierno deben acatar tales lineamientos.

Con la puesta en marcha del SNA y con la publicación de la Política Nacional Anticorrupción que contempla en su diagnóstico a los informantes internos, se fortalece los argumentos que a lo largo del presente trabajo hemos defendido, que la figura del *whistleblower* contribuye a prevenir y combatir el fenómeno de la corrupción.

La Política Nacional Anticorrupción es el documento que permite trazar los planes, trabajos, programas, líneas de acción a corto, mediano y largo plazo para prevenir, detectar, combatir y sancionar los hechos de corrupción, en ella se lleva a cabo un diagnóstico muy amplio sobre el fenómeno de la corrupción.

De esta manera, para lograr la coordinación se proponen cuatro ejes estratégicos, que contienen el alcance del problema planteado, así como el análisis de la corrupción como un problema sistémico, es así que tales ejes se conciben desde un enfoque

integral, donde las instituciones competentes en la materia junto con la sociedad puedan contribuir para resolver el problema.

Tales ejes que comprenden la PNA son; 1) Combatir la corrupción y la impunidad; 2) Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; 3) Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno - sociedad, y 4) Involucrar a la sociedad y el sector privado.

Así mismo, la Política Nacional Anticorrupción presenta 40 prioridades para dar atención al fenómeno de la corrupción, dichas prioridades están ordenadas en cada uno de los cuatro ejes estratégicos, de tal modo que las prioridades enlistadas en la Política Nacional Anticorrupción que tienen relación con la figura del informante interno son las siguientes:

Las enlistadas corresponden al eje estratégicos 1; “Combatir la corrupción y la impunidad”

- Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves. (corto plazo)

- Prioridad 2. Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera. (corto plazo)

- Prioridad 3. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional. (Mediano plazo)

- Prioridad 5. Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes. (Largo plazo)

- Prioridad 6. Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción. (Largo plazo)

- Prioridad 8. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes. (corto plazo)

Con las prioridades que contempla la PNA, se observa claramente la necesidad de contar con un sistema de informantes internos donde se garantice su protección y regulación, que tenga alcance a nivel nacional, así como en los tres órdenes de gobierno.

Para ello, el siguiente paso sería que las políticas locales anticorrupción de las entidades federativas contemplen en su diagnóstico la necesidad de incorporar las figuras, así mismo, que sus respectivas prioridades se ajusten a las presentadas en el documento de la PNA.

Cabe destacar que la prioridad tres, esta concatenada a la operación y puesta en marcha de la Plataforma Digital Nacional, esto da hincapié a que exista la posibilidad de integrar un sistema de informantes internos a nivel nacional, que sea considerado desde su implementación y estructura, que promueva la coordinación y el intercambio de información con las entidades federativas y los municipios, es decir, un sistema de protección a informantes internos con alcance nacional, que involucre a los tres órdenes de gobierno bajo esquemas, protocolos, organización, funcionamiento y operación homologados en las instancias encargadas de operar tal sistema desde sus propios ámbitos de competencia.

Lo anterior se fundamenta con lo establecido en la prioridad 5 y 6 de la PNA, que busca la homologación a nivel nacional de presentación de denuncias y alertas de hechos de corrupción, así como las protecciones de los denunciantes o informantes, es por ello, que insistimos, que la PDN, juega un papel importante en este punto, que sea a través de ella donde se puedan emitir las denuncias, bajo esta lógica, cada orden de

gobierno, específicamente, las instituciones que sean competentes en la materia contarían con sus respectivos módulos para atender las denuncias.

Recordemos que la PDN contempla un Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Como se observa, la creación del sistema lo contempla la LGSNA, será uno de los seis sistemas que contempla la Plataforma Digital Nacional, ahora, el objetivo y propósito es encaminar las prioridades de la misma Política Nacional Anticorrupción con miras a que se formule un Programa de informantes Internos a nivel nacional, que sea llevada a cabo desde el Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, de esta manera con la inteligencia institucional de la PDN y el aprovechamiento de las tecnologías de la información se lograría racionalizar procesos y su puesta en marcha resultaría eficaz.

Sobre este punto, conviene traer a lugar el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción desarrollado por la Secretaría de la Función Pública, mismo que fue implementado con anterioridad a la publicación de la Política Nacional Anticorrupción, aunque dicho sistema presenta algunos puntos que deben analizarse con miras a atender las recomendaciones que organismos internacionales como las convenciones de la OEA y de la ONU en materia de corrupción han desarrollado, así como aquellas llevadas a cabo desde el BID o desde la misma Política Nacional Anticorrupción.

Su puesta en marcha es importante, porque actualmente se cuenta con la experiencia de la SFP al haber implementado su sistema, lo que sigue es llevarlo al seno del Sistema Nacional Anticorrupción para que forme parte del Sistema de denuncias que contempla la Plataforma Digital Nacional y con ello poder desarrollar un programa de informantes internos a nivel nacional.

No debe olvidarse que la Secretaría de la Función Pública forma parte de Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que las posibilidades de presentar un programa de informantes internos a nivel nacional, que nazca desde el seno

del SNA para que tenga alcance a nivel nacional y pueda replicarse en todos los órdenes de gobierno, es viable.

Por lo anterior, todo el diagnóstico llevado a cabo en la PNA, las recomendaciones en la materia que los organismos internacionales han formulado así como la experiencia de desarrollar un sistema de informantes internos por parte de la SFP son pieza fundamental, para que una propuesta de programa de informantes internos que garantice que se desarrolle una ley integral en la materia, donde se regule a la figura, pero sobre todo, se proteja a quienes se atrevan a denunciar algún hecho de corrupción, así como a quienes fungen como testigos.

Dicho programa de informantes internos debe formularse solo desde el seno del SNA, es la misma PNA quién fortalece y asegura que la figura puede contribuir a combatir y prevenir el fenómeno, la creación de una ley integral en la materia resulta esencial, sin embargo no deben olvidarse otros tópicos como un servicio profesional de carrera que garantice el acceso al mérito y basado en competencias de las personas que deseen integrar la plantilla laboral de las instancias encargadas de atender las denuncias, así como de su continua capacitación.

De igual manera, socializar la importancia de emitir las denuncias de irregularidades así como de las protecciones a los que son acreedores aquellos que denuncien, con el objetivo de que no se sientan desprotegidos, esto se puede lograr a través de los respectivos códigos de conducta o códigos de ética, o bien a través de las capacitaciones que se les brinde a los servidores públicos, es decir, fomentar una cultura de la legalidad y una cultura de la denuncia al interior de las administraciones públicas.

Aunque la PNA y el mismo Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción desarrollado por la Secretaría de la Función Pública contemplan a los ciudadanos como quienes pueden emitir denuncias, el presente trabajo se basó específicamente en los servidores públicos, porque son estos, en el ejercicio de sus funciones, quienes pueden observar irregularidades y poder denunciarlas.

Por lo anterior, respecto a la primera hipótesis formulada en la presente investigación, se comprueba que la Política Nacional Anticorrupción abordó que manera

integral el fenómeno de la corrupción, así mismo que se ha incorporado en su diagnóstico como en sus prioridades a los informantes internos o *whistleblowers* como mecanismos que no solo combaten la corrupción, sino que también la previenen.

Ya que tanto en el análisis del presente trabajo como en el diagnóstico de la PNA fue necesario recurrir a lo que instrumentos internacionales como la CICC y la CNUCC recomiendan, así como las recomendaciones hechas por el MESICIC y el BID en torno al tema, muestran que la figura es de vital importancia para prevenir y combatir el fenómeno.

Por otro lado, de acuerdo con lo formulado en la segunda hipótesis, se comprueba que la estructura del SNA, permite que a raíz de las prioridades que enlista la Política Nacional Anticorrupción entorno a los informantes internos se pueda instrumentar una política de *whistleblowers* que tenga alcance nacional, que aproveche la puesta en marcha de la Plataforma Digital Nacional, desarrollado específicamente desde su sistema V; Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.

De esta manera, al utilizar un sistema que fue diseñado para que se presente a través de un canal único las denuncias de faltas administrativas y hechos de corrupción, que es de alcance nacional, y promueve el intercambio de información entre todos los órdenes de gobierno, así como que la información proporcionada sirva de información estadística para el propio SNA y con ello se logró saber el avance del control, prevención y sanción de la corrupción, es imprescindible.

Es por esta razón que se reitera que el SNA cuenta con la estructura para que se desarrolle un programa de informantes internos que aproveche el diseño de la PDN, sobre este punto, conviene volver a resaltar que es necesario realizar un diagnóstico específico entorno a este tema, también que las respectivas políticas anticorrupción de las entidades federativas contemplen la figura del informante interno, pero sobre todo reconozcan en sus prioridades su puesta en marcha, tal y como se ha realizado en la PNA.

Por último, respecto a la tercera hipótesis, se descarta que con la instrumentación de un programa de informantes internos que nazca desde el seno del SNA se garantiza la protección y regulación del *whistleblower*, ya que se ha reiterado a lo largo del documento que es necesario una ley integral en la materia que regule y proteja a los *whistleblowers*.

Aunque al instrumentarse un programa de informantes internos se reconozca la pronta regulación y protección de la figura, resulta esencial contar con una ley integral en la materia, donde se complementen atribuciones a la PDN, se enlisten y diferencien claramente las protecciones a los que son sujetos quienes decidan alertar, también, que se incorpore la figura del testigo como un elemento importante a quien se le debe brindar las mismas protecciones que a los denunciantes, una ley que tome en cuenta las recomendaciones realizadas por los diferentes instrumentos internacionales antes citados.

Se recomienda que dicha ley sea una ley general, para que pueda ser homologada en todas las entidades federativas, que promueva el programa de informantes internos y garantice su estatus jurídico.

Por todo lo anterior, en el desarrollo de esta investigación, se ha comprobado que los informantes internos son pieza fundamental en el combate y prevención de la corrupción, que existen las posibilidades de llevar a cabo un programa de informantes internos que derive de la misma PNA, para que tenga un alcance nacional y coordine a las instituciones competentes en la materia de los tres órdenes de gobierno, así mismo, que dicha política garantice una pronta regulación y protección de la figura del *whistleblower* a través de una ley integral, tal y como los diferentes instrumentos internacionales en la materia lo han recomendado.

## Fuentes de investigación

### Bibliografía

- Ackerman Jhon M., “La nueva agenda para el combate a la corrupción”, en José Luis Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad: Agenda para el desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

- Amparo Casar, María y Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa: financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo, México, 2019.

- Amparo Casar, María, *México: Anatomía de la corrupción*, Instituto Mexicano Para la Competitividad A.C., México, 2015.

- Arellano Gault, David y Hernández Galicia, Jesús F., *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2016.

- Aristóteles, *La Política* (trad. Gómez Robledo, Antonio), Editorial Porrúa, 23ª ed., México, 2013.

- Aristóteles, *Ética Nicomaquea* (trad. Gómez Robledo, Antonio), Editorial Porrúa, 23ª ed., México, 2013.

- Banisar, David, “*Whistleblowing: Normas y desarrollos internacionales*”, en Sandoval Ballesteros Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, Siglo XXI Editores, 2009.

- Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política* (trad. Arico, José *et al.*), Siglo veintiuno editores, 14ª ed., México, 2005.

- Brown, A. J, *WHISTLEBLOWING IN THE AUSTRALIAN PUBLIC SECTOR: ENHANCING THE THEORY AND PRACTICE OF INTERNAL WITNESS MANAGEMENT IN PUBLIC SETOR ORGANISATIONS*, ANU E Press, Canberra, Australia, 2008.

- Campos, Mariana *et al.*, *Arquitectura DEL RAMO 23*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C., México, 2019.

- Cazau, Pablo, *Introducción a la investigación en ciencias sociales*. 3ª ed., Buenos Aires, 2006.

- Cejudo, M. Guillermo, *Democracia y burocracia*, Instituto Nacional Electoral, México, 2016.
- Chevarría, Franz y Silvestre, Martha, *Sistemas de denuncias y protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa*, Programa EUROsociAL, Madrid, 2013.
- Diego Bautista, Oscar, *Fundamentos de la ética en el Servicio Público*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 2017.
- D. Morris, Stephen, *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*, Siglo veintiuno editores, México, 1992.
- Espín, Rosa, *El Canal de Denuncias Internas en la Actividad Empresarial como Instrumento del Compliance* (tesis doctoral), Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2017.
- Eyssautier de la Mora, Maurice, *Metodología de la investigación: Desarrollo de la inteligencia*, Cengage Learning, 5ª ed., México, 2006.
- González Duarte, Marcela, "La corrupción en el México de hoy; su impacto en el ejercicio eficaz de los derechos fundamentales y el garantismo como vía para su combate", en Pitalúa Torres Víctor David (coord.), *Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2016.
- González Llaca, Edmundo, *La Corrupción: Patología Colectiva*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2005.
- Guerrero, Omar, *Principios de administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2019.
- -----, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- Huntington, P. Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, España, 1996.
- Hernández Hernández, Gerardo, "El diseño y los retos de la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción. Breve análisis desde el enfoque de las políticas públicas" en Pitalúa Torres Víctor David (coord.), *Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2016.

- Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.
- López, Eduardo y López, Natalia, *Derecho administrativo mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2014.
- López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013.
- Merino, Mauricio, *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura: ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional de Anticorrupción*, Ciudad de México, 2018.
- -----, *Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, CIDE, México, 2013.
- Miceli, P. Marcia, et al. *Whistle-blowing in organizations*, Taylor & Francis Group, LLC Routledge, United States of America, 2008.
- Morales Antoniazzi Mariela, "Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción, institucionalidad democrática y derechos humanos" en Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi (eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Queretaro, Queretaro, 2018.
- Ponce de León Armenta, Rafael, *La administración pública en México*, Porrúa, México, 2015.
- Peters, Anne, "Corrupción y derechos humanos" en Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi (eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Queretaro, Queretaro, 2018.
- Pring, Coralie y Vrushi, Jon, (trad.), *GLOBAL CORRUPTION BAROMETER LATIN AMERICA & THE CARIBBEAN 2019: CITIZENS' VIEWS AND EXPERIENCES OF CORRUPTION*, Transparency International, Berlín, 2019.
- Pring, Coralie, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe: Barómetro Global de la Corrupción 2017*, Transparency International, Berlín, 2017.
- Rhodes, A. W, "El Institucionalismo", en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

- Rose-Ackerman, Susan, “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”, en Sandoval Ballesteros Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, Siglo XXI Editores, 2009.

- Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, Instituto Federal Electoral, México, 2006.

- Sandoval, Irma Eréndira, “Papel de los informantes internos (*whistleblowers*) en el combate a la corrupción”, en Méndez-Silva Ricardo (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México. Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

- Sánchez García, Verónica, “La cultura de la legalidad y el incumplimiento de la ley”, en Pitalúa Torres Víctor David (coord.), *Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2016.

- Sánchez Gonzáles, José Juan, *Administración Pública y reforma del estado en México*, IAPAS: UAEM Universidad Autónoma del Estado de México: UAT, México, 2018.

- Sánchez Lay, Francisco Sebastián, *La Regulación del Whistleblowing en el Derecho Comparado* (tesis de licenciatura), Santiago, Chile, Universidad de Chile, 2010.

- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, Porrúa 28ª ed., México, 2009.

- Strazza, Luciano, *Diagnostico Institucional del servicio civil en América Latina: México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2014.

- Stoker, Gerry, “Introducción: Qué es la Ciencia Política”, en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

- Uribe Iniesta, Rodolfo, *Dimensiones para la democracia: Espacios y criterios*, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuernavaca, México, 2006.

- Vaughn, Robert G., “Modelos de leyes de protección y estímulos a los informantes internos (*whistleblowers*)”, en Sandoval Ballesteros Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, Siglo XXI Editores, 2009.

- Vázquez, Daniel et al., *Los derechos humanos y la corrupción en México: Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y 2014*, Comisión Nacional

de los Derechos Humanos: UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, En <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico.pdf>

Fecha de consulta: 08 de octubre de 2020.

- Villanueva, Ernesto, “Los whistleblowers y el estado de derecho en México”, en Sandoval Ballesteros Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, Siglo XXI Editores, 2009.

- Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza Editorial, 5ª., Madrid, 1979.

## Hemerografía

- Arellano Gault, *et. al.*, “Instrumentar una política de informantes internos (*whistleblowers*): ¿mecanismo viable en México para atacar la corrupción?”, *Foro Internacional*, México, vol. LII. núm. 1, enero-marzo, 2010, pp. 38-91.

- Diego Bautista, Oscar, “Ética y Política: Valores para un buen gobierno”, *Encuentros Multidisciplinarios*, México, Núm. 27, septiembre-diciembre 2007, pp. 1-14.

- Guerrero, Omar, “Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública” *Revista de administración Pública*, México, Vol. LI, No 1, septiembre-diciembre 2016, pp. 21-76.

- Jubb, Petter B., *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, Journal of Business Ethics, Netherlands, núm. 27, 1999, pp. 77-94.

- Martínez Puón, Rafael, “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México: un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, No 2, semestre de 2006, pp. 457-483.

- Pardo, María del Carmen, “Cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Sistema Nacional Anticorrupción”, *Revista de administración Pública*, México, Vol. LI, No 1, septiembre-diciembre 2016, pp. 195-204.

- Rivera Lugo, Fidel Roberto, “La sectorización: estrategia para la planeación, coordinación y control de las empresas paraestatales”, *Revista de administración Pública*, México, Vol. LI, No 1, septiembre-diciembre 2016, pp. 237-260.

- Sandoval, Irma E., "Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana", *Revista mexicana de sociología*. México, Vol. 78. Núm. 1, enero-marzo de 2016, pp. 119-152.

- Vargas Zempoaltecatl, Javier, "Evolución Jurídica de la Función Pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Revista de administración Pública*, México, Vol. LI, No 1, septiembre-diciembre 2016, pp. 205-222.

## Otras fuentes

- Animal Político, Inhabilitan al exdirector de Pemex, Emilio Lozoya y a otro alto mando de la petrolera, en *Animal Político*, México, 22 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2019/05/inhabilitan-altos-mandos-pemex-lozoya/>

- Bowden, Peter, "A comparative analysis of whistleblowers protection" en Australian Association for Professional and Applied Ethics *12th Annual Conference*, Adelaide, Australia, 28-30 September 2005, Australian Association for Professional and Applied Ethics.

- Cabrera, Rafael *et al.*, "La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)", en *Aristegui NOTICIAS*, México, 9 de noviembre de 2014. Disponible en <https://aristeguinioticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

- Cámara de Diputados, *Sistema Nacional Anticorrupción: Comparativo de la Nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas con Leyes que abroga y/o disposiciones que deroga (primera parte)*, Ciudad de México, 2016.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución 1/18: Corrupción y derechos humanos*, Bogotá, Colombia, 2018.

- -----, *Resolución 1/17: Derechos humanos y la lucha contra la impunidad y la corrupción*, Washington, D.C., 2017.

- Comisión Nacional de los Derechos humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, en <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos> Fecha de consulta: 15 de julio de 2020.

- Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, Santiago, Chile, 2018.

- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2019, en

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf) Fecha de consulta: 04 de mayo de 2020.

- -----2017, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2017, en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf) Fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2019, en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf) Fecha de consulta: 94 de mayo de 2020.

- -----2018, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2018 en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf) Fecha de consulta: 02 mayo de 2020.

- Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC), *México: Informe Final*, Washington, DC, 2016.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: Aspectos claves*, Paris, 2017.

- -----, *Convención para Combatir el Cohecho en Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales: y documentos relacionados*, París, 2009.

- Organización de los Estados Americanos, Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión: DECLARACIÓN CONJUNTA, Ligabo, Ambeyi *et al.*, Washington, DC, 6 de diciembre de 2004.

- Plataforma Digital Nacional, *¿Qué es la PDN?*, en <https://plataformadigitalnacional.org/about> Fecha de consulta 12 de octubre de 2020.

- Red Temática del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y Centro de Investigación y Docencias Económicas, *Libro Blanco sobre la Política Nacional Anticorrupción*, México, 2018.

- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), *Política Nacional Anticorrupción*, México, 2020.

- -----, *¿Qué es la Política Nacional Anticorrupción?*, en <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/> Fecha de consulta 16 de julio de 2020.

- Secretaría de la Función Pública (SFP), *Modelo de programa de integridad empresarial*, México, 2017.

- Senado de la República, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción de Participación Ciudadana: de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, México, 2015.

- Stuart Dawson, *Whistleblowing: a broad definition and some issues for Australia* (documento de trabajo), Australia, Business Ethics Research Unit, School of Management, Victoria University of Technology, Australia, 2000.

- Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2019*. En <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2019-americas> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

- -----, *¿qué es la corrupción?*, en <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> Fecha de consulta: 04 de junio de 2020.

- -----, *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*. En [https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI\\_2018\\_Executive\\_summary\\_web\\_ES.pdf](https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf) Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020.

- Ugalde, Luis Carlos, "El debate sobre la corrupción en México" en VII Congreso Internacional del CLAD sobre *la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, octubre de 2002, CLAD.

- Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?* En <https://www.google.com/search?q=weber+max+qu%C3%A9+es+la+burocracia&oq=weber+max+qu%C3%A9+es+la+burocracia&ags=chrome..69i57j0i22i30l7.8317j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#> Fecha de 2 de octubre de 2020.

- World Justice Project (WJP), *Índice de Estado de Derecho 2019*, Washington, D.C., 2019.

## Legislación

- Convención Interamericana Contra la Corrupción, 29 de marzo de 1996.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, noviembre de 2004.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública, 26-27 de junio de 2003.
- Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos, 22 de marzo de 2013.
- México, ACUERDO mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 23 de octubre de 2018.
- México, ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 06 de septiembre de 2019.
- México, Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 12 de octubre de 2018.
- México, Código Penal Federal, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 1 de julio de 2020.
- México, Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, *Diario Oficial de la Federación*, ACUERDO por el que se emite publicado el 05 de febrero de 2019.
- México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 8 de mayo de 2020.
- México, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 9 de enero de 2006.
- México, Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 17 de junio de 2016.
- México, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 22 de junio de 2018.

- México, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 18 de julio de 2016.

- México, Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 19 de noviembre de 2019.

- México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 9 de agosto de 2020.

- México, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *Diario Oficial de la Federación*, publicada el 18 de julio de 2016.



<b>UNIDAD ACADÉMICA</b>	Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
<b>JEFATURA</b>	Seminario de Tesis
<b>ASUNTO</b>	VOTO APROBATORIO

Ciudad Universitaria, a 03 de febrero del 2021

**DRA. DULCE MARIA ARIAS ATAIDE**  
**DIRECTORA DE LA UNIDAD CENTRAL DE SERVICIOS ESCOLARES**  
**DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS**  
**P R E S E N T E**

Los suscritos Catedráticos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales dependiente de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, se dirigen a Usted con el fin de comunicarle, que después de haber revisado el trabajo de tesis con el tema “**INFORMANTES INTERNOS O WHISTLEBLOWERS EN MÉXICO; REGULACIÓN Y CONTEXTO EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**”, que presenta el Pasante **EDIEL BASILIO SANTIAGO BARRIOS**, egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas de ésta unidad académica, con número de matrícula **20144011878**, puesto que consideramos que reúne los requisitos que exige un trabajo de ésta especie, por lo que hacemos saber nuestro **VOTO APROBATORIO**.

Reiteramos a Usted, nuestros respetos.

ATENTAMENTE  
*Por una humanidad culta*  
*Una universidad de excelencia*

**DR. FERNANDO CÁRDENAS CABELLO**  
PRESIDENTE

**MTRA. TERESA HERNÁNDEZ SALAS**  
SECRETARIO

**MTRO. EDUARDO CRUZ GODÍNEZ**  
VOCAL

**MTRA. CRISTINA MARTÍNEZ PÉREZ**  
SUPLENTE

**LIC. JORGE LÓPEZ PÉREZ**  
SUPLENTE



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**EDUARDO CRUZ GODINEZ | Fecha:2021-02-03 13:39:25 | Firmante**

HOo7R7A8EgWk2QG+ZbKwDWuoo/9NWjGPuiywlfDKkNi9LBxPE0yVKh0jWXY3VOXVb7YOf/FdeLjjRhhYDnU7rUHyURuzB5G+nqsE2VWPOrOnQItUBEOXoKd/cXmdsPgqgP  
XICn0xdq+yrxknpsiOVm5HnhqcfnTG47BMXXJo9k3AeyAvAaTfKRidNXNukAafjFCA61m9KGC+02t5vpygBf7YRoA9K2D07OyRebWLD+owkLeGnjEvqlk9iPle7YaliMkPIL9bykq  
7K7oL5AauMj8IMFpUA0ISPqwaZxRx8FBaRZavtuTFWVXDvsO0DM1tIKKaozEa+tl+tr+xA==

**TERESA HERNANDEZ SALAS | Fecha:2021-02-03 14:03:57 | Firmante**

aW32eUG7YubZeZealFJ5ZIVTnqAE/Dn+jl1shH8FCJuvqnLP2okEA9YDC1RoxVcWRCTysN/00ORRuKY0ZvSwvceQbX4J6K1DJ7rsHEgXR6yz8osnrHm6TTBLI9oBexdiM8t4py  
wxgD4aAa6afGCJUNZj3n+YNwKnXpopLvKo4PBqEwxAORf7iv2DwH8tsv17L8UbQPzsq6H0lBKtw3Fdf/V+pTWwt/R00TgUAQSBF82DR61Csm6RCIoy0ilogV5FQIJ4G53toigEXA  
wRcnCqAVmfQFkmTKk8OviZcpKdV9/mRwRcM/0Dwylk0B599hREevjx7ibek9NULk4xvbg==

**CRISTINA MARTINEZ PEREZ | Fecha:2021-02-03 18:46:50 | Firmante**

nU7GfeC8Ck+jypvF2islefxi/Q7u4zA8fWyNV3ECIf00ov8kJRGNB3/6mkDxGeNa52p7nITxFK+N1J4Gcu2pCqW4yXZLsnFTCijANhaSHWn8dyH1sDytNTtILINob45EHixUs4/c/IzqZ  
Ry9F4RiP2MFbmU5UekhZarXxn90X3igMXbVvc19/Q0G3IMR7Bu4wOoYAxgvVotYklt9YvQnspJ1kKfRBXNlKp/TaY2YkzdzG07ecNV0U36bMu1QMO1UJGmTbMyWSyw6dLQtT  
j3i8DhB/yPBZD6uxmtqXG09fBctoydpDT/IGSHhSvROWTQ+44QHXYAU7sdRkKlrD83Ew==

**FERNANDO CARDENAS CABELLO | Fecha:2021-02-03 21:30:06 | Firmante**

dASQFmYID4Q+m3oKfMvVewWclE0oagsPZnJNbvSWe9jSVAv8spWZCgdhpNq2bN5MODd8r++86Mw55Y+NRt27Aw1j+Id6Hf7WaxIzBqBgRctk3Xavscr6iEPmhO8fGz+tDPBw  
pjZuCZ6D/ML2cwpAwgAzRxyhQfnoeaRey/N8Urk3axiEQHq10bj7b8SOJbLP396yf26YXtjApyFC0sgAnJ8IKGiRNeB3H5BHDotlDSTXgoSAjpeviVnVMdefyg5osuDCCLaKiJphtjOx  
344302KhjFyPmSZ/QloKb6X2cqiQM199/ryCBvDX8nUw8kQ7eFnJZxeeS+4G/WgalQg==

**JORGE LÓPEZ PÉREZ | Fecha:2021-02-03 21:35:25 | Firmante**

c2Z6ontN7ULc02DgBDIGe13v8JkVOQSm96meG7jKElafp19Bm135eK8FVnhLHiv4UxtvR0Rs2nJybMvaktiG+VcKmS9G9J8YCAcr/F03VKGnrPRUk5siz91xTfJqB7DZ9pR+FtN  
S8j4r3ZthBG26Tk/UyyZ0gO83k577BGPI7JA5eGIRcmyE/sQ/dKkU5li67XDaiLXHelJsk/cPmjwnoylyPxr5HnMBv4naECH7+WI4NXCMBnCNfhu7p9tadHRZmq7mDupcJcJctqzofCjK  
Adoicsgj4+De6d1l8+u1BvXpxUCV9/yMZAu90AuZeXmHL+6WgSayAy9xFPqfhZPA==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o  
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



UP92Js

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/93Qea5AHgmQkgwRqHgfGZmjWO9YHSWVs>

